

# Samenvatting tussenrapport 1 van de evaluatie Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020–2021 in het mbo

*Erik Keppels & Tessa Jenniskens (KBA Nijmegen), m.m.v. Oberon en Universiteit Utrecht  
Juli 2021*

Het ministerie van OCW heeft een subsidieregeling voor scholen ingericht, om leerlingen van het po en vo en studenten van het mbo die extra achterstand hebben opgelopen als gevolg van de scholensluiting te kunnen ondersteunen (Subsidieregeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020–2021). Voor het mbo is € 64.050.000 aan subsidie beschikbaar gesteld. De goedgekeurde inhaal- en ondersteuningsprogramma's (IOP's) hebben een looptijd van 1 juli tot en met 31 december 2020 (tranche 1) en 1 december 2020 tot en met 31 augustus 2021 (tranche 2). De looptijd van de tweede tranche is later verlengd tot en met 31 december 2021<sup>1</sup>. In opdracht van het Nationaal Regieorgaan (NRO) evalueert het consortium bestaande uit KBA Nijmegen, Oberon en Universiteit Utrecht de doeltreffendheid en doelmatigheid van de IOP's in het mbo. De evaluatie kent twee fasen. De eerste fase van de evaluatie beslaat theorie-onderzoek en a) beschrijft de IOP's aan de hand van inventarisatie van de aanvraagformulieren en een aanvullende korte enquête bij mbo-scholen, b) brengt op basis van literatuurstudie de effectiviteitsbevindingen en relevante implementatiefactoren van vergelijkbare programma's in beeld, c) schat de effectiviteit van de voorgenomen IOP's aan de hand van de eerste twee activiteiten beredeneerd in. De tweede fase bestaat uit empirisch onderzoek naar de uitvoering en effecten van de IOP's aan de hand van a) maatwerkonderzoek bij 4 zorgvuldig geselecteerde, potentieel effectieve programma's die een tijdlang worden gevolgd, b) diepte-interviews bij 25 geselecteerde interventies, om een breder beeld van de uitvoering, effectiviteit, werkzame elementen en doelmatigheid van de programma's te verkrijgen en c) overall analyse naar de doelmatigheid van de regeling op basis van de informatie die in de eerste voornoemde onderdelen wordt verzameld, aangevuld waar nodig en mogelijk met landelijke gegevens over kosten en effecten. Hieronder zijn de uitkomsten van de eerste fase samengevat.

## Beschrijving van de IOP's van mbo-scholen

- 60 mbo-scholen uit Nederland (+1 uit Bonaire) hebben in 2020 subsidie aangevraagd.
- De meeste subsidieaanvragen omvatten meerdere deelprogramma's. In totaal zijn 254 deelprogramma's onderscheiden. Een zuivere inhoudelijke uitsplitsing naar typen interventies blijkt in de praktijk niet goed haalbaar, omdat vele deelprogramma's simpelweg uit meer dan één type interventie bestaan en omdat door de grote omvang van veel mbo-scholen en de autonome positie van afdelingen (colleges of domeinen/sectoren) binnen een school meermaals sprake is van een verschillende invulling per afdeling.
- Een enquête is uitgezet om meer informatie te verkrijgen om de IOP's per deelprogramma goed te kunnen omschrijven. Aan de enquête hebben 170 van de 254 deelprogramma's geparticipeerd.
- De aanpak in het mbo is multidimensionaal; scholen richten zich met een deelprogramma vaak op meerdere achterstanden en problemen tegelijk en gebruiken daarvoor meerdere type interventies/methoden per deelprogramma. De focus ligt duidelijk niet alleen op het

---

<sup>1</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcr-2021-12435.html>

wegwerken van achterstanden in de opleiding (bmv en bot), maar ook zeer regelmatig op het bieden van ondersteuning in studievertragingen/motivatie, sociaal-emotionele behoeften en de moeilijke thuissituatie en in mindere mate ook op het gebied van materiële tekorten en loopbaanoriëntatie.

- Ongeveer de helft van alle deelprogramma's is (onder meer) een maatwerktraject. Maatwerktrajecten vormen op zich een aparte categorie, maar tegelijk is duidelijk dat maatwerktrajecten doorgaans dezelfde type interventies omvatten als die in dit onderzoek zijn onderscheiden. Het verschil is alleen dat op voorhand niet duidelijk is welke interventies ingezet worden en hoe vaak (op hoeveel studenten). Bij een maatwerktraject wordt per student bekeken wat nodig is (aan welk doel gewerkt moet worden) en welk type interventie daarbij past.
- In de subsidieregeling is geformuleerd dat subsidie verstrekt wordt aan mbo-scholen die een inhaal- en ondersteuningsprogramma organiseren voor a) studenten in een kwetsbare positie met studievertraging of een vergroot risico op studievertraging, veroorzaakt door de gehele of gedeeltelijke sluiting van instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs als gevolg van de uitbraak van covid-19; b) studenten met vertraging in de beroepspraktijkvorming (BPV), veroorzaakt door de gehele of gedeeltelijke sluiting van instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs als gevolg van de uitbraak van covid-19. Bijna de helft van de deelprogramma's (46%) richt zich op beide doelgroepen, niet verwonderlijk gezien de eerder geschetste multi-dimensionale aanpak. Ruim veertig procent richt zich alleen op deelnemers in een kwetsbare positie en ruim tien procent op alleen deelnemers met studievertraging in de bmv.
- Nadere definiëring van een 'kwetsbare positie' is aan de scholen zelf gelaten. Dat wordt doorgaans door de onderwijsprofessionals overgelaten. Afhankelijk van het type interventie kan dat een coach zijn, het onderwijs-/opleidingsteam (mentor, docent, slb'er/leertrajectbegeleider, taaldocent/vakdocent), het studentenondersteuningspunten binnen school (2<sup>e</sup>-lijns begeleiding zoals zorgcoördinator). Soms doet het CvB dat in overleg met MT.
- Meerdere criteria worden benut om te bepalen welke studenten (een vergroot risico op) studievertraging of achterstand door Covid-19 hebben opgelopen of mogelijk gaan oplopen. Het criterium kan verschillen per type interventie. Mbo-scholen kijken onder meer naar meetbare zaken zoals studieresultaten en vorderingen, aan- of afwezigheid (BPV-)uren en lesuitval. In het overgrote deel wordt voorafgaand aan deelname aan het programma bepaald of studenten daadwerkelijk studievertraging of achterstand hebben opgelopen. Daarnaast worden ook gedrag/studiehouding, de thuissituatie en het advies van onderwijsprofessionals als criteria gehanteerd.
- Bij bijna 60 procent van de deelprogramma's is deelname voor studenten niet verplicht, terwijl het bij 35 procent wel verplicht is (bij 5% is het de respondent niet bekend). Deelname aan een inhaal- en ondersteuningsprogramma wordt in het mbo vaak niet verplicht gesteld vanwege de eigen verantwoordelijkheid van de student (deel is 18+). De ervaring is dat studenten graag willen deelnemen om achterstanden in te halen, ook als het niet verplicht is.
- Met een totaal aantal van 254 deelprogramma's worden naar schatting zo'n 69.000 studenten bereikt en ondersteund. De IOP's worden met andere woorden breed uitgezet.
- Bij ruim 60 procent van de deelprogramma's worden maximaal 10 studenten per contactmoment ondersteund.
- Het grootste deel (61%) van de deelprogramma's vindt zowel fysiek als online plaats. Een kleiner deel (36%) van de deelprogramma's wordt enkel fysiek aangeboden en een heel klein deel enkel online (3%). Het lijkt er op dat scholen inschatten dat alleen online programma's en ondersteuning onvoldoende is en dat op zijn minst een deel van de programma's en ondersteuning via fysiek contact plaats zou moeten vinden.

- Ruim driekwart van de deelprogramma's wordt in ieder geval voor een deel onder schooltijd aangeboden, maar buiten het reguliere programma. Een substantieel deel van de programma's (42%) wordt deels in het reguliere rooster ingepast, dus als vervanging (waar de voorwaarde is dat het programma aanvullend op het reguliere programma moet zijn). Een kleiner aantal programma's wordt in de avonden, weekenden of vakanties aangeboden.
- Gemiddeld wordt er ruim 7 uren per week beoogd voor een deelprogramma. Het totaal aantal uren bedraagt gemiddeld 59 uren. De uren zelfstudie, thuiswerk en voorbereiding zijn niet meegenomen.
- Bij bijna alle deelprogramma's zijn docenten van de school betrokken bij de uitvoering. In ruim veertig procent van de deelprogramma's is ook het zorgpersoneel van de school (zoals coaches, mentoren en slb'ers) betrokken, maar ook onderwijsassistenten worden veelvuldig ingezet (34%). Indien er in het deelprogramma wordt gewerkt aan achterstanden in de BPV, dan zijn er meestal ook instructeurs (bpv-begeleiders) betrokken en in een behoorlijk aantal gevallen ook een medewerker/praktijkopleider van de betreffende leerbedrijven. Bij een kwart van de deelprogramma's is een commerciële partij ingeschakeld. Van gemeenten en ouders wordt bijna geen gebruik gemaakt (bij een derde zijn ouders wel betrokken, maar dan vooral om hun kinderen aan te sporen om deel te nemen of om hen te informeren).
- Nagenoeg alle respondenten geven aan dat geregistreerd wordt welke studenten deelnemen aan de inhaal-/ondersteuningsprogramma's en dat de voortgang van de studenten op het behalen van de gestelde doelen op enigerlei wijze wordt gemonitord.

### Literatuurstudie

Met de literatuurstudie schetsen we de verwachte effectiviteit van typen interventies zoals die ook in de IOP's voorkomen. De literatuur bestaat uit uitkomsten van eerder uitgevoerd onderzoek, onder meer naar interventies in het vo. De literatuurstudie laat zien dat diverse methoden effectief kunnen zijn bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. De diverse potentieel effectieve methoden inclusief de bijbehorende effectiviteitscriteria zijn als volgt samen te vatten.

#### 1. Methoden voor het wegwerken van achterstanden in de BPV

- Simulatie:
  - Actieve participatie (betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de student);
  - Supported participation (aanwezigheid van begeleiding met aandacht voor beroepsontwikkeling (verschillende beroepsrollen), integratie theorie met praktijk en reflectie);
  - Sequencing (opbouw van eenvoudige naar complexe taken);
  - Authenticiteit (zo realistisch mogelijk, betrekken van bedrijven).
- Vinden van nieuwe BPV-plekken:
  - Continu onderhouden van het netwerk door de school (docent/BPV-begeleider).
- Overname van (of geven van extra) begeleiding in de praktijk door de school:
  - Goede samenwerking met afstemming over de inhoud van opdrachten en met duidelijke afspraken over de begeleiding;
  - Goede begeleiding (zie supported participation bij simulatie).

#### 2. Methoden voor het wegwerken van achterstanden in de BOT

- Extra les/onderwijstijd:
  - Gekwalificeerd personeel;
  - Kleine groepen (max. 15 en 1-op-1 is het meest effectief);
  - Van voldoende duur (ten minste 10 dagen);
  - SAFE (sequenced, active, focused, explicit):

- Sequenced: duidelijke set van aan elkaar gelinkte activiteiten gericht op het behalen van het doel;
  - Active: actieve werkvormen;
  - Focused: voldoende tijd en aandacht;
  - Explicit: gestoeld op duidelijke en specifieke leerdoelen.
- Huiswerkbegeleiding/bijles:
    - Idem als bij 'extra les/onderwijstijd' (Remedial Teaching is effectief, 1-on-1 tuition het meest effectief);
    - Verweven met het reguliere onderwijsprogramma;
    - Feedback op gemaakte huiswerk (directe feedback is het meest effectief);
    - Ook gericht op het aanleren/verbeteren van studievaardigheden.
  - Examentraining:
    - Geen literatuur direct over effectiviteit van examentraining aanwezig, maar het is logisch dat veel van dezelfde criteria als voor extra les en huiswerkbegeleiding dienen te gelden.

### 3. Methoden voor het verbeteren van schoolprestaties (en daarmee wegwerken van achterstanden) in algemene zin

- Trainen/coachen van studievaardigheden:
  - Combinatie van algemene metacognitieve kennis (juiste tactiek om taak op te pakken) met planning en taakmotivatie;
  - In context trainen (passend bij de vakinhoud);
  - Direct toepasbaar en direct toepassen op onderwijsprogramma.
- Bevorderen van motivatie:
  - Het leren en de opdrachten koppelen aan toekomst(doelen) van de student (toekomstperspectief in acht nemen);
  - Gesprek over motivatie aangaan;
  - Interventie/gesprek door docent;
  - Ook gericht op motivatie van docent.
- Loopbaan- en oriëntatiebegeleiding (LOB):
  - Aansluiten bij de behoeften van studenten (studenten beslissen zelf wat ze willen leren en motiveren waarom ze datgene willen leren);
  - Inhoud van het gesprek: betekenis geven aan en reflecteren op concrete ervaringen, plus blik op de toekomst (vorm van gesprek of gebruikte instrumenten zijn niet van belang voor effectiviteit);
  - Continue dialoog over het proces van loopbaanontwikkeling.
- Ondersteuning m.b.t. sociaal-emotionele problematiek en problematische thuissituatie:
  - Gericht op het verbeteren van sociale en emotionele vaardigheden (zoals stressmanagement & empathisch, probleemoplossend en besluitvormend vermogen);
  - Goede implementatie en uitvoering van de ondersteuning (bijvoorbeeld de SAFE-methode).

### **Effectiviteitsschatting**

De beschrijving van de IOP's van mbo-scholen en de literatuurstudie zijn benut om een beredeerde inschatting van de effectiviteit van de deelprogramma's te maken. De effectiviteitsschatting is gebaseerd op het systeem dat het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) in 2005 startte om de kwaliteit en effectiviteit van interventies in de jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg en Gezondheids-

bevordering te beoordelen. De basis van dat beoordelingssysteem, en ook de basis van het hier gehanteerde model voor effectiviteitsschatting, is het door prof. dr. Tom van Yperen en prof. dr. Jan Willem Veerman ontwikkelde gedachtegoed dat staat beschreven in hun boek 'Zicht op effectiviteit'. De originele methodiek is aangepast om bruikbaar te zijn in dit effectiviteitsonderzoek. Gedetailleerde informatie over het gehanteerde model, de aanpassingen en de gebruikte criteria bij de diverse beoordelingsniveaus en de operationalisering van het model lees je in hoofdstuk 4. De uitkomst is dat ieder deelprogramma wordt ingedeeld volgens het schema hieronder. Het betreft een opbouwend schema van bewijskracht om de effectiviteit van interventies te benoemen (effectladder). Succes op een niveau is met andere woorden nodig voor het succes op een hoger niveau. In dit model is een onderscheid gemaakt tussen een beoordeling op basis van theoretisch onderzoek (boven de vetgedrukte streep in het schema) en van praktisch onderzoek (onder de streep). Om het model goed te kunnen duiden is het van belang te begrijpen dat de indeling van een bepaald programma in een laag niveau niet betekent dat deze niet effectief *kan* zijn, maar dat daar (nog?) onvoldoende bewijs voor is gevonden, dan wel naar is gezocht. Een programma dat niet empirisch of in de praktijk is onderzocht, kan in dit model niet effectief en hooguit goed onderbouwd bevonden worden.

Beoordelingsniveau	Ontwikkelingsniveau	Bewijskracht effectiviteit	Blijkens uit:
Verborgen	Onduidelijk	Intuïtieve aanwijzingen	Subsidieaanvraag + enquête
Goed beschreven (niet onderbouwd)	Voorwaardelijk	Descriptieve aanwijzingen, nog geen bewijskracht	Subsidieaanvraag + enquête
Goed onderbouwd (kan werken o.b.v. theorie)	Veelbelovend	Theoretische aanwijzingen	Subsidieaanvraag + enquête i.c.m. literatuurstudie
Effectief (werkzaam blijktens praktijkonderzoek)	Doeltreffend	Eerste empirische aanwijzingen	Voorgaande + interviews
	Plausibel	Goede empirische aanwijzingen	Voorgaande + maatwerkonderzoek
	Werkzaam	Sterke empirische aanwijzingen	Voorgaande + maatwerkonderzoek
Niet effectief	Niet effectief	Gebrek aan eerste, goede of sterke empirische aanwijzingen	Interviews en/of maatwerkonderzoek

In dit stadium zijn de deelprogramma's van mbo-scholen beoordeeld op basis van de informatie uit de subsidieaanvragen, enquête en literatuurstudie. Daarmee worden dus alleen de beoordelingsniveaus 'verborgen', 'goed beschreven' en 'goed onderbouwd' toegekend. In een later stadium wordt een select aantal programma's nader onderzocht op hun effectiviteit (d.m.v. interviews en/of maatwerkonderzoek).

- Verborgen: Beoordeling door onderzoeksteam dat de basiscriteria (doelen, doelgroep, aanpak en randvoorwaarden) en overige criteria (opzet van uitvoering, zoals duur en frequentie, en uit te voeren activiteiten) niet of onduidelijk zijn beschreven in subsidieaanvraag en/of enquête.
- Goed beschreven: Beoordeling door onderzoeksteam dat de basiscriteria (doelen, doelgroep, aanpak en randvoorwaarden) en overige criteria (opzet van uitvoering, zoals duur en frequentie, en uit te voeren activiteiten) duidelijk zijn beschreven in subsidieaanvraag en/of enquête.
- Goed onderbouwd: Beoordeling door onderzoeksteam dat de basiscriteria en overige criteria duidelijk zijn beschreven EN dat uit de literatuurstudie een theoretische onderbouwing blijkt

dat het programma effectief kan zijn op het inhalen van achterstanden specifiek of het verbeteren van leerprestaties in het algemeen (en daarom veelbelovend wordt genoemd). Hierbij wordt opgemerkt dat de theorie altijd gebaseerd is op onderliggend onderzoek (ook op empirisch onderzoek), waarbij de voorwaarde wordt gesteld dat niet alleen het type interventie veelbelovend is, maar dat ook sprake moet zijn van veelbelovende uitvoeringskenmerken.

- We maken verder onderscheid tussen goed onderbouwd en redelijk goed onderbouwd. We hanteren de – gezien het gebrek aan precisie uit de literatuur een arbitraire – grens van minstens 30 uur per student per programma voor een redelijk goed onderbouwd programma en minstens 40 uur voor een goed onderbouwd programma. De grens is mede bepaald door de frequentieverdeling in de enquête en is mede bedoeld om onderscheid tussen de programma's te kunnen maken (en is dus in mindere mate een objectieve meetlat). De combinatie van groepsgrootte en intensiteit leidt tot de volgende toekenning.

Intensiteit: Aantal uur per student in taal	Groepsgrootte:				
	Aantal studenten dat per contactmoment deelneemt aan het programma				
	1	2-5	6-10	11-20	21 of meer
≥40 uur	Goed	Goed	Redelijk goed	-	-
30-39 uur	Goed	Redelijk goed	Redelijk goed	-	-
< 30 uur	-	-	-	-	-

Het is uiteraard denkbaar om ook andere bevroegde uitvoeringskenmerken mee te wegen om te bepalen of een programma goed onderbouwd is of niet. Het combineren van het wegwerken van achterstanden in de lesstof met het verbeteren van studievaardigheden of loopbaanoriëntatie, of met het verstrekken van ontbrekende materialen zoals laptops, of met het ondersteunen van sociaal-emotionele problematiek kan in de praktijk heel goed uitpakken. Toch nemen we deze uitvoeringskenmerken niet mee in de afweging, omdat geen bewezen effectiviteit vanuit de literatuur gevonden is.

- Voor de type interventies die zich alleen richten op bpv en op methoden voor het verbeteren van schoolprestaties in algemene zin (studievaardigheden, sociaal-emotionele problemen, loopbaanoriëntatie etc.) hebben we in de enquête geen zicht op veelbelovende uitvoeringskenmerken. Dus hoewel deze typen interventies veelbelovend kunnen zijn, hebben we onvoldoende info om de in de gehanteerde methodiek als 'goed onderbouwd' te beschrijven. Deze blijven staan op 'goed beschreven'.

In totaal zijn 254 deelprogramma's onderscheiden. De respons bedraagt 170 deelprogramma's. Van de overige 84 deelprogramma's is geen aanvullende informatie buiten de subsidieaanvraag bekend, zij zijn automatisch beoordeeld als 'verborgen'. Van de resterende 170 deelprogramma's is 35 procent onvoldoende beschreven en dus 'verborgen', is 40 procent goed beschreven en is circa 25 procent redelijk of goed onderbouwd.

	N	%	N	%
Verborgen (enquête niet ingevuld)	84	33%		
Verborgen (enquête wel ingevuld)	60	24%	60	35%
Goed beschreven	68	27%	68	40%
Redelijk onderbouwd	31	12%	31	18%
Goed onderbouwd	11	4%	11	6%
<b>Totaal</b>	<b>254</b>	<b>100%</b>	<b>170</b>	<b>100%</b>

## Overig empirisch onderzoek naar de gevolgen van Covid-19 in het mbo

Het empirisch onderzoek dat we in deze evaluatie uitvoeren bestaat uit het volgen van vier deelprogramma's (maatwerkonderzoek) en het interviewen van betrokkenen bij 25 deelprogramma's (diepte-interviews). Met de maatwerkonderzoeken wordt in het voorjaar van 2021 een start gemaakt (met uitloop tot eind 2021) en de diepte-interviews worden aan het eind van schooljaar 2020/21 gehouden. Bevindingen hierover volgen in het tweede tussenrapport. Omdat deze evaluatie niet het enige onderzoek is dat zich richt op de gevolgen van de achterstanden voor het mbo die zijn ontstaan door Covid-19, geven we hieronder een samenvatting van wat we al weten uit andere onderzoeken. Gebruikte bronnen zijn onder meer de brief aan de Kamer waarin de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap schetst wat de gevolgen zijn van de aanpassingen in het mbo-onderwijs voor mbo-studenten en docenten (Van Engelshoven, 2020<sup>2</sup>), onderzoek van verschillende mbo-scholen en andere organisaties rondom het mbo (zoals de Inspectie).

- **Uitval / diplomering:** de cijfers laten voor schooljaar 2019/20 zien dat geen groot effect op uitval en diplomering heeft plaatsgevonden. De uitstroom zonder diploma is in studiejaar 2019-2020 zelfs licht gedaald ten opzichte van het voorgaande studiejaar en het aantal mbo-gediplomeerden vrijwel gelijk gebleven. Volgens de minister hebben mbo-instellingen na de eerste lockdown zich flink ingespannen om zoveel mogelijk studenten in hun laatste studiejaar het diploma te laten behalen (Van Engelshoven, 2020). Uit de interviews door IvhO blijkt dat veel mbo-instellingen vorig schooljaar (2019-2020) coulanter om zijn gegaan met het bindend studieadvies (bsa). De helft van de respondenten gaf aan dat er minder negatieve bindend studieadviezen zijn afgegeven (IvhO, 2020b).
- **Studievertraging:** de groep studenten die langer doet over het behalen van het diploma neemt licht toe, met name op niveau 2 (Van Engelshoven, 2020). Het is vooralsnog onbekend of dit het gevolg van Covid-19 is of van andere factoren (bijv. toename van het aantal kwetsbare jongeren op niveau 2 of meer ruimte om langer over de studie te doen als gevolg van afschaffing cascademodel in de bekostiging).
- **Studievertraging:** uit een peiling bij het studentenpanel<sup>3</sup> van JOB komt naar voren dat 21% van de bevraagde studenten verwacht studievertraging op te gaan lopen (JOB, 2020). Een deel van de studenten<sup>4</sup> geïnterviewd in het kader van de COVID-19 monitor van de IvhO (IvhO, 2020b) geeft aan stevige achterstanden te hebben opgelopen, voornamelijk wat betreft 'praktische vaardigheden'. Ook geïnterviewde docenten en teamleiders zien achterstanden, maar niet bij alle studenten. Verschillende groepen studenten gedijen verschillend bij online onderwijs volgens deze respondenten.
- **Studievertraging**
  - **Beroepspraktijkvorming:** gebrek aan BPV-plaatsen is een belangrijke oorzaak van achterstanden bij mbo-studenten (IvhO, 2020). Er bestaat een tekort aan stages en leerbanen (Van Engelshoven, 2020). Daartoe zijn in de maanden na de eerste lockdown stappen gezet om het aanbod van stages en leerbanen in het mbo op peil te houden. In de eerste vier maanden van het schooljaar 2020-2021 zijn 10% minder mbo-studenten gestart met een stage of leerbaan dan in het schooljaar daarvoor. In oktober 2020 was er een tekort van bijna 20.600 stages/leerbanen, in december zo'n 19.200 (SBB, 10 december 2020). Het tekort is in deze periode voornamelijk afgenomen bij de stages; het tekort aan leerbanen blijft onverminderd hoog. In december 2020 gaf SBB aan dat het tekort aan

2 [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z22553&did=2020D52738](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z22553&did=2020D52738)

3 ± 2.000 mbo-studenten, geen afspiegeling van mbo-populatie

4 Niet representatief voor gehele mbo-populatie

stages/leerbanen in de segmenten *groothandel en internationale handel en communicatie, media en design* sterk was afgenomen, terwijl het tekort in de segmenten *gastvrijheid, winkelambacht (kappers), zorg, juridisch en entree* juist sterk was toegenomen.

- Beroepspraktijkvorming: ondanks dat studenten in de eerste periode van het schooljaar niet konden starten met een stage of leerbaan, betekent dit niet per definitie dat studenten studievertraging oplopen (SBB, 10 dec 2020). Zo wordt de stage verschoven naar een later moment in de opleiding, wordt er kennis opgedaan via praktijkopdrachten of simulaties en stappen bbl-studenten soms over naar de bol-variant van de gevolgde opleiding (SBB, 10 dec 2020). De minister biedt mbo-scholen meer ruimte in de regels om stagetekorten terug te dringen, bijvoorbeeld voor het organiseren van praktijkopdrachten ter vervangen van de BPV in de bol-opleidingen (van Engelshoven, 2020).
- Begeleide onderwijstijd: wat betreft studievertraging in de BOT is er minder informatie beschikbaar. Op basis van de eerste COVID-19 monitor middelbaar beroepsonderwijs van de Inspectie van het Onderwijs (Ivho, 2020) blijken voornamelijk de praktijkvakken (als onderdeel van BOT) en de BPV geheel of gedeeltelijk te komen vervallen tijdens de eerste periode van schoolsluiting in de periode maart 2020 – juni 2020 (Ivho, 2020). Het onderwijsaanbod was gedurende de eerste schoolsluiting dan ook voornamelijk gericht op beroepsgerichte theorie, taal en burgerschap.
- Begeleide onderwijstijd: uit onderzoek van Ecbo (De Jong & Lans, 2020) komt naar voren dat studenten en docenten aangeven minder te hebben geleerd dan normaal in de eerste periode van schoolsluiting. Vooral het leren van vaardigheden en gedrag stond onder druk. Aan het begin van de schoolsluiting beraden besturen zich nog of zij zich eerst richten op het sociaal-emotionele aspect of eerst op het cognitieve (Ivho, 2020a).
- Begeleide onderwijstijd: uit de tweede COVID-19 monitor middelbaar beroepsonderwijs van Ivho (2020a) komt echter naar voren dat onderwijs in generieke vakken en beroepsgerichte theorie (BOT) ook bijna niet op school plaatsvindt. De voortdurende pandemie en lockdown-maatregelen houden in dat ook BOT zoveel mogelijk online worden onderwezen, aangezien slechts beperkt fysiek onderwijs mogelijk is. Studenten die niet goed gedijen bij online onderwijs, lopen daarmee juist een risico achterstanden op te lopen.
- Studentenwelzijn: mbo-studenten geven aan eenzaamheid te ervaren en sociale contacten te missen als gevolg van online onderwijs (JOB, 2020; Turner, 2020; Save the children, 2020).
- Studentenwelzijn: mbo-studenten ervaren ook problemen rondom motivatie wanneer een groot deel van de lessen online wordt gegeven (JOB, 2020; Ivho, 2020; Turner, 2020; de Jong & Lans, 2020). Dit speelt in sterkere mate bij entree- en niveau 2-studenten dan bij studenten van hogere niveaus (Ivho, 2020).
- Studentenwelzijn: maar niet alle studenten ervaren een afname van motivatie en welzijn ten gevolge van online onderwijs. Een deel van de studenten vindt online onderwijs juist fijn en gedijt er goed bij. Zo vindt een deel van de studenten de flexibiliteit van het online onderwijs prettig: ze kunnen lessen volgen op een eigen gekozen moment en kunnen zelf bepalen in welk tijdsbestek ze dat doen. Ze hebben daarnaast niet te maken met reistijd. Tot slot geeft 39% van de respondenten van het JOB-panel aan beter te zijn geworden in zelfstandig werken (JOB, 2020).

## Conclusies

Een belangrijk doel van de evaluatie is onderzoeken of de inhaal- en ondersteuningsprogramma's in het mbo doeltreffend worden ingezet. Zestig mbo-scholen hebben in de tweede helft van 2020 subsidie aangevraagd. Vanuit de literatuur is van diverse typen programma's bekend dat ze effectief kunnen zijn, onder bepaalde voorwaarden (uitvoeringskenmerken). Potentieel effectieve

typen programma's en relevante uitvoeringskenmerken zijn in deze notitie uiteengezet en samengevat en vormen een richtlijn voor scholen die dergelijke programma's in de toekomst willen opzetten. Het is vanzelfsprekend van belang om vooraf goed na te denken over de 'theory of change' van een programma. Waarom doe je iets, voor wie doe je het, welke opbrengst(en) beoog je en hoe denk je die opbrengst(en) te realiseren? Van scholen horen we terug dat er in de aanvraagronde voor de tijdvakken 1 en 2 in 2020 van de subsidieregeling weinig tijd was om een en ander goed voor te bereiden en secuur/gedetailleerd op te schrijven. Het ministerie verlangde dat ook niet; vertrouwen en snelheid zijn op dat moment belangrijker bevonden. Een eerste inventarisatie van de subsidieaanvragen maakt duidelijk dat de omschrijvingen van de programma's voor evaluatiedoelinden onvoldoende zijn en onvoldoende zicht bieden op de kwaliteit en potentiële effectiviteit ervan. Maar dat wil uiteraard niet zeggen dat onvoldoende goed beschreven programma's slecht doordacht zijn of dat betrokkenen niet op zijn minst intuïtief weten wat wel en niet werkt en daar hun ondersteuning op baseren.

Ten behoeve van de evaluatie is een enquête uitgezet om een beter beeld te krijgen van de beoogde opzet en uitvoering van de programma's. Omdat de inventarisatie van de subsidieaanvragen duidelijk maakte dat de programma's veelomvattend zijn, zijn deze onderverdeeld in (254) deelprogramma's. Een zuiver inhoudelijke uitsplitsing naar verschillende typen interventies bleek toch niet mogelijk en de respons op de enquête maakt nogmaals duidelijk waarom dat zo is. De aanpak in het mbo is namelijk multidimensionaal. Mbo-scholen richten zich met een deelprogramma vaak op meerdere soorten achterstanden en problemen tegelijk en gebruiken daarvoor meerdere type interventies/methoden per deelprogramma. De focus ligt niet alleen op het wegwerken van achterstanden in de opleiding (bmv en bot), maar ook op het bieden van ondersteuning in bijvoorbeeld studievaardigheden/motivatie, LOB en sociaal-emotionele behoeften en moeilijke thuissituaties. Bovendien wordt vaak maatwerk geboden, wat inhoudt dat scholen een toolbox vol aan genoemde ondersteuning paraat hebben en dat de inzet wordt bepaald nadat duidelijk is wat een individuele student nodig heeft.

Het is lastig vast te stellen of de oorspronkelijke doelstelling van de inhaal- en ondersteuningsprogramma's (voorkomen of inhalen van onderwijsachterstanden/studievertraging) wordt behaald. De ondersteuning is multidimensionaal en er zit veel verwevenheid in de verschillende typen ondersteuning. Bovendien wordt vaak maatwerk geboden. Het effect van een enkel onderdeel van ondersteuning is daardoor lastig te ontrafelen. Daarnaast is niet gedetailleerd bekend wat de programma's inhouden, heeft ook de enquête om daar beter zicht op te krijgen beperkingen (beperkt aantal vragen; alleen vragen over harde en meetbare en niet over 'zachte' uitvoeringskenmerken; non-respons) en is niet geheel duidelijk of de plannen ook daadwerkelijk als zodanig worden uitgevoerd (tijd om plannen te smeden en op te schrijven was kort). Ook is de scheiding tussen het reguliere curriculum en de extra inhaal- en ondersteuningsprogramma's in de praktijk dikwijls diffuus (de meeste programma's worden onder reguliere schooltijd aangeboden, mede door een in het veld verwachte geringe effectiviteit in avonduren en weekenden en door overbelasting bij en tekorten aan docenten). En last but not least zijn de scholen na het aanvragen van subsidie en het indienen van plannen geconfronteerd met een nieuwe werkelijkheid en een niet voorziene lockdown per medio december 2020. Plannen voor inhaal- en ondersteuningsprogramma's zullen daarom mogelijk gaande de rit aangepast zijn. Zo laat de enquête duidelijk zien dat vrijwel alle inhaal- en ondersteuningsprogramma's op zijn minst een component van fysieke ontmoeting beogen, maar in hoeverre is dat mogelijk gebleken?

In de eerste fase van de evaluatie, die met onderhavige tussenrapportage wordt afgesloten, ligt de focus op de theorie/literatuur en op de plannen van de mbo-scholen. Ook deel 1 van de gepresenteerde effectiviteitsschatting is gebaseerd op wat we weten uit de plannen en de literatuur. Van één op de zes deelprogramma's hebben we aan kunnen tonen dat ze redelijk of goed onderbouwd zijn en van een aanvullend kwart van de deelprogramma's is een voldoende goede beschrijving bekend. Iets meer dan de helft van de deelprogramma's is onvoldoende beschreven. Het is belangrijk op te merken dat de effectiviteitsschatting (nog) niet op praktijkonderzoek is gebaseerd en mede gezien de geschetste complicaties voor evaluatie is het van belang de schatting als een ruwe schatting op te vatten. Uiteindelijk zijn we in de evaluatie vooral geïnteresseerd in de praktijk en de uitvoering. De eerste signalen uit ander onderzoek zijn dat er geen negatief effect op diplomering in schooljaar 2019/20 heeft plaatsgevonden. Absoluut gezien zijn er in 2020 zelfs meer studenten die een diploma hebben behaald. Met betrekking tot achterstanden en studievertraging is nog niet goed duidelijk of, in welke mate en bij welke studenten dit heeft opgetreden. Uit de COVID-19 monitor van de Inspectie van het Onderwijs valt op te maken dat er achterstanden zijn in het mbo, met name door de beperktere mogelijkheden in de beroepspraktijkvorming. Maar het vermeld ook dat sommige groepen studenten gedijen bij online onderwijs. Er zijn zorgen over kwetsbare studenten, over toenemende (kansen)ongelijkheid en over mogelijke effecten op het welzijn en welbevinden van studenten. De Inspectie concludeert in de meest recente Staat van het Onderwijs dat het "al met al [...] haast niet anders [kan] dan dat het onderwijs in het mbo heeft moeten inboeten op kwaliteit, ondanks alle inspanningen van besturen en docententeams". In de tweede fase van de evaluatie van de inhaal- en ondersteuningsprogramma onderzoeken we of de programma's een bijdrage hebben geleverd aan het beperken van negatieve gevolgen van coronamaatregelen in het mbo en gaan we op zoek naar good practices en leerervaringen.