



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

NP ONDERWIJS IN MBO, HBO, WO EN ONDERZOEK

EINDEVALUATIE



Nationaal Programma
Onderwijs



INHOUDSOPGAVE

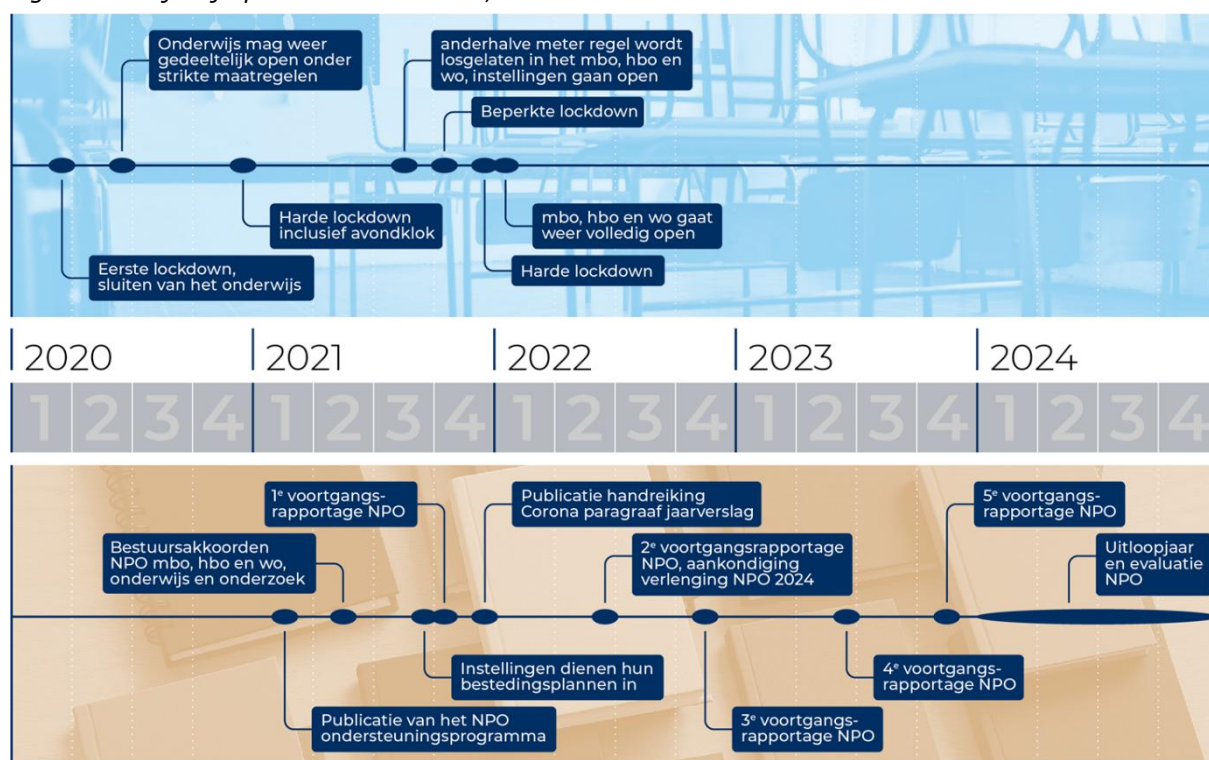
1	Inleiding	3
2	Stand van zaken – hoe gaat het met de studenten?.....	5
2.1	Studievertraging	5
2.2	Studentenwelzijn	7
2.3	Stages	9
2.4	Hulp vanuit de instelling.....	10
2.5	Kernindicatoren en onderwijsloopbanen	12
2.6	Impact van de middelen.....	16
2.7	Samenvatting	16
3	Financieel: de corona-enveloppe	18
3.1	De corona-enveloppe.....	18
3.2	Uitgaven NP Onderwijs	18
3.3	Uitgaven NP Onderzoek	24
3.4	Ontwikkelingen in personeel	26
3.5	Samenvatting	30
4	NP Onderwijs: lessen en aanbevelingen	32

1 Inleiding

De COVID-19-pandemie zorgde in de periode maart 2020 - januari 2022 bijna twee jaar lang voor een aantal lockdowns waarin instellingen de deuren moesten sluiten, leslokalen en collegezalen leeg bleven en onderwijspersoneel met veel kunst- en vliegwerk probeerde het onderwijs zo goed mogelijk doorgang te laten vinden. De coronapandemie en de bijbehorende maatregelen hadden ingrijpende gevolgen voor de samenleving en troffen ook het onderwijs in volle omvang. Om het leren zoveel mogelijk doorgang te laten vinden, werd onderwijs gedurende bepaalde perioden geheel of

gedeeltelijk online georganiseerd. Gedurende twee jaar volgden periodes van aanscherping en versoepeling van de coronamaatregelen elkaar op, totdat eind februari 2022 de laatste maatregelen werden opgeheven. In totaal hielden het mbo en ho drie keer hun deuren gesloten: maart-juni 2020, december 2020-april 2021, december 2021-januari 2022. Onderstaande tijdlijn geeft een overzicht van de coronamaatregelen (blauwe balk) en de beleidsmaatregelen en -rapportages (oranje balk).

Figuur 1 Tijdlijn pandemie voor mbo, hbo en wo



Bron: Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/WO (2021-2024).

De coronapandemie en de genomen coronamaatregelen hadden gevolgen voor de studenten en onderzoekers. Zij kregen te maken met vertragingen in hun studie of onderzoek, druk op hun mentale gezondheid en verstoring van hun sociale ontwikkeling. 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 (NP Onderwijs). Dit programma was bedoeld om van het po tot aan het ho 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 (waar deze rapportage zich op richt) omvatte het NP Onderwijs € 2,7 miljard van het totale budget van € 8,5 miljard. Hiermee werden meerdere maatregelen bekostigd, zie Tabel 1. Studenten kregen 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, en om zodoende de extra druk op de onderwijsinstellingen te verlichten. Ook werd in het kader van het NP Onderwijs een speciale 'corona-enveloppe' van € 593 miljoen voor onderwijs en € 162 miljoen voor onderzoek

beschikbaar gesteld. Daarnaast ging een aanzienlijk deel naar de compensatie van de halvering collegegeld en tegemoetkoming voor studenten die langer over hun studie deden en daardoor geen recht meer hadden op basisbeurs, aanvullende beurs of OV-studentenkaart. Ten slotte waren er nog middelen beschikbaar voor het bedrijfsleven, gemeenten, het verlengen van subsidieregelingen en de uitvoering van het programma.

Tabel 1 Bedragen NP Onderwijs

x € 1 miljoen	Totaal
NP Onderwijs totaal (mbo, ho en onderzoek)	2.718
Onderwijs- en onderzoeksinstituten	1.243
<i>waarvan corona-enveloppe onderwijs</i>	593
<i>waarvan steunprogramma voor herstel en perspectief onderzoeker</i>	162
Compensatie halvering collegegeld en tegemoetkoming BB/AB en OV-reisrecht	1.133
Bedrijfsleven (o.a. regeling praktijkleren)	150
Verlengen van subsidieregelingen	129
Gemeenten (aanpak jeugdwerkloosheid)	39
Onderzoeks-, monitorings- en uitvoeringskosten NP Onderwijs	24

Bron: OCW (2021) Eerste voortgangsrapportage Nationaal Programma Onderwijs

In deze evaluatie besteden we aandacht aan de besteding van dat deel van de middelen dat naar de onderwijsinstellingen is gegaan om studenten en onderzoekers (in tijdelijke dienst) te ondersteunen in deze lastige periode: de corona-enveloppe voor onderwijs en onderzoek. De corona-enveloppe omvatte aanvullende bekostiging op basis van studentenaantallen dat instellingen (binnen kaders) naar eigen inzicht konden besteden om daarmee de nadelige effecten van de coronamaatregelen voor studenten zo klein mogelijk te maken en te houden en om onderzoekers die door corona vertraging hadden opgelopen langer aan te kunnen stellen.

De minister heeft bij de start van NP Onderwijs met de brancheorganisaties gezamenlijke bestuursakkoorden gesloten voor zowel de onderwijs- als de onderzoeksmiddelen. Hierin waren voor instellingen richtlijnen opgenomen voor het opstellen van de plannen, de besteding van middelen, het betrekken van de medezeggenschap (instemmingsrecht) en de verantwoording van de besteding. Qua verantwoording is in het bestuursakkoord NP Onderwijs afgesproken dat onderwijsinstellingen hun aanpak, de voortgang hiervan en de financiële besteding van hun plannen beschrijven in hun jaarverslag.

Om naast de effecten van de COVID-19-pandemie en de genomen overheidsmaatregelen ook te kijken in hoeverre het NP Onderwijs erin is geslaagd de negatieve effecten tegen te gaan, is vier jaar lang gekeken naar veranderingen over de tijd in, bijvoorbeeld, instroom, doorstroom en uitstroom van studenten (de studieloopbaan van studenten), als ook naar personele ontwikkelingen. Naast de analyse van gegevens die al voorhanden waren, is ten behoeve van de monitoring van de NPO-middelen eveneens vier jaar lang in samenwerking met DUO een studentenpeiling uitgevoerd, waarmee studievertraging en studentenwelzijn nauwgezet gevolgd werd. Ook vond er een meer kwalitatieve monitor plaats, waarin Berenschot in gesprek met instellingen de uitvoering en impact van het NP Onderwijs op de voet volgde.

Inmiddels is het november 2025. De jaarverslagen over het laatst mogelijk bestedingsjaar van de NPO-middelen zijn gepubliceerd. In deze eidevaluatie blikken we terug op hoe het de studenten de afgelopen jaren is vergaan en hoe instellingen zijn omgegaan met zowel de coronacrisis als met de middelen die ze hiervoor ter beschikking kregen. De evaluatie is opgesteld door bureau MOOZ als onderdeel van de tijdelijke detachering bij OCW ten behoeve van de monitoring van het NP Onderwijs.

2 Stand van zaken – hoe gaat het met de studenten?

Het NP Onderwijs had als doel om studievertraging en leerachterstanden, die ontstonden door de coronacrisis, in te halen en/of te voorkomen en studentenwelzijn te verbeteren. In dit hoofdstuk kijken we naar een aantal kerncijfers over studenten, onder meer

op basis van de Studentenpeiling NP Onderwijs. Deze studentenpeiling is opgezet om de gevolgen van corona voor studenten voor wat betreft studentenwelzijn en studievoortgang te volgen. In totaal zijn er vier metingen geweest: in het voorjaar van 2022, 2023, 2024 en 2025.

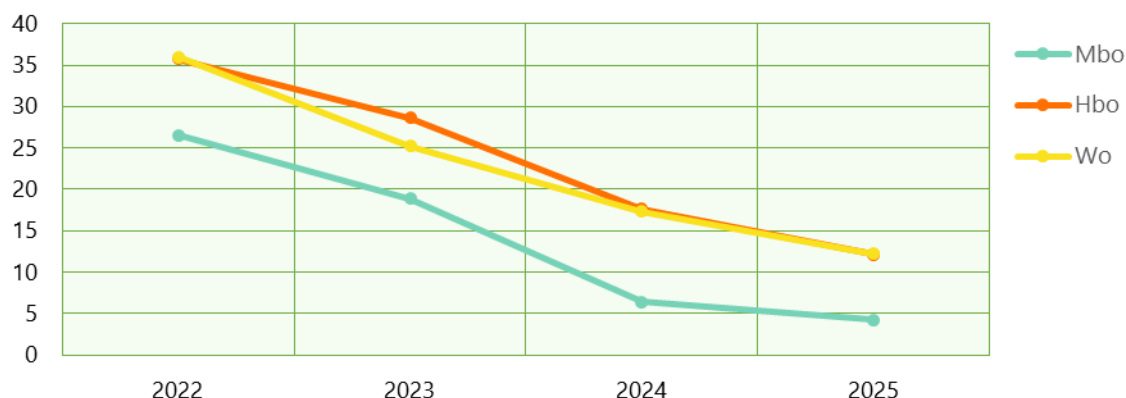
2.1 Studievertraging

Naast het verbeteren van studentenwelzijn lag de focus in de plannen die instellingen maakten sterk op het beperken van studievertragingen en het bevorderen van een soepele doorstroom. Uit evaluaties blijkt dat met name maatregelen die zich richten op de eerste fase van de studie zeer effectief waren.¹ Introductieprogramma's, intensieve begeleiding in de eerste 100 dagen en kleinschalige onderwijsvormen hielpen studenten zich sneller thuis te voelen en gaven hen meer houvast in een periode die anders een grote risicofactor is voor uitval. Ook de extra ondersteuning door docenten en mentoren droeg bij aan een betere begeleiding van

studenten, waardoor achterstanden konden worden ingehaald en studiedruk verminderd werd.

In de cijfers zien we terug dat steeds minder studenten aangeven studievertraging te hebben als gevolg van de coronapandemie. In 2022 gaf 32% van alle studenten aan studievertraging te hebben door corona (mbo: 27%, hbo en wo: 36%), in 2025 is dat nog 8% (mbo: 4%, hbo en wo: 12%). In alle sectoren, maar met name in het mbo is een sterke afname te zien.

Figuur 2 Ontwikkeling in aandeel studenten met studievertraging als gevolg van de coronamaatregelen



Bron: Studentenpeiling 2022 t/m 2025

Vaakst genoemd in de laatste meting (2025) als reden voor de studievertraging zijn persoonlijke omstandigheden en een gebrek aan motivatie (44%). In mbo en hbo wordt door daarnaast door 1 op de 3 studenten de gebrekkige organisatie van de opleiding als reden voor de studievertraging genoemd. Verder geeft rond een derde van de studenten aan dat de vertraging (ook) te maken heeft met de

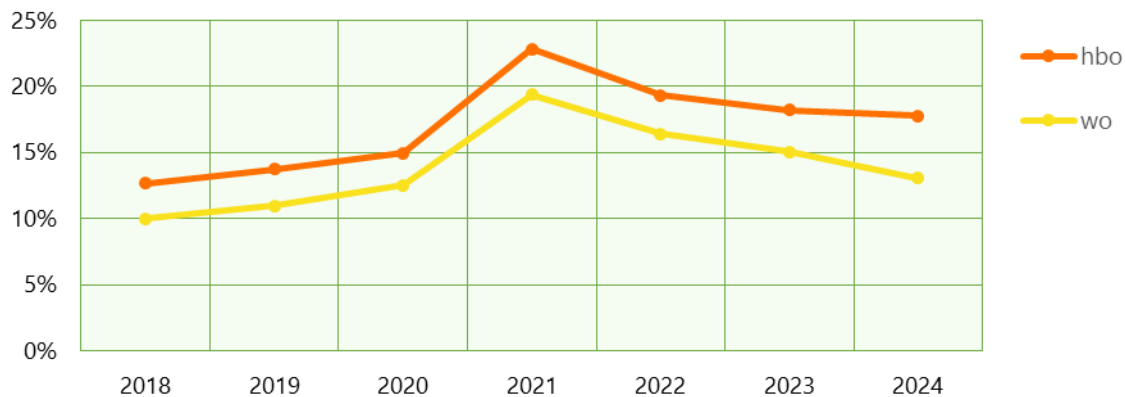
gevolgen van de coronapandemie, iets dat voor ho-studenten vaker geldt dan voor mbo-studenten. In de allereerste meting van de Studentenpeiling (2022) waren de twee belangrijkste redenen voor studievertraging met stip gebrek aan weinig motivatie om te studeren (71%) en de kwaliteit van het online-onderwijs (65%)

¹ Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/WO (2021-2024).

De daling in motivatie bij ho-studenten wordt ook duidelijk wanneer we naar cijfers hierover in de Studentenmonitor HO kijken (Figuur 3). Tijdens de pandemie zakte de motivatie sterk: ongeveer één op de vijf studenten (in hbo nog sterker dan in wo) gaf aan een slechte of zelfs

zeer slechte motivatie te hebben. Zodra de instellingen hun deuren weer openden, zien we de motivatie verbeteren. Het aandeel met een (zeer) slechte motivatie is in 2024 afgenomen tot in de buurt van het niveau van vóór corona, in het wo nog iets sterker dan in het hbo.

Figuur 3 Ontwikkeling in motivatie ho-studenten: aandeel studenten met een (zeer) slechte motivatie



Bron: Studentenmonitor HO 2018 t/m 2023

Tijdens de coronaperiode mochten veel scholieren in het voortgezet onderwijs slagen met versoepelde eindexameneisen: zo deden de examenleerlingen in 2020 uiteindelijk geen Centraal Schriftelijk Examen, en was het in 2021 en 2022 mogelijk om één cijfer te kiezen (geen kernvak) dat niet mee zou tellen in het gemiddelde eindcijfer én was er een extra herkansingsmogelijkheid in de vorm van een derde tijdvak. Hiermee hoopte de overheid leerlingen te ondersteunen en studievertraging tegen te gaan. Achteraf gezien had dit echter niet altijd het beoogde effect. In de studentenpeiling zien we dat studenten die met versoepelde eisen slaagden, in hun vervolgstudie vaker studievertraging hadden. Studenten die in 2020 helemaal geen eindexamen deden, hadden het vaakst studievertraging.

Ook de cohortanalyse van DUO (zie paragraaf 2.5), waarin op basis van administratieve data leerling- en studentstromen van po tot en met vervolgonderwijs in beeld zijn gebracht, laat zien dat studenten die in hun vo-examenjaar met de coronamaatregelen te maken kregen, vaker uitvallen, meer van opleiding switchen en dat

een lager percentage uiteindelijk hun diploma haalt.

In de eerste meting van de Studentenpeiling, in 2022 kort na de lockdowns, zagen we dat het percentage studievertraging sterk samenhangt met de mentale gezondheid van studenten: van de studenten die het mentaal (zeer) zwaar hadden, had 50% studievertraging als gevolg van corona, waar dat destijds voor 21% van de studenten met een (zeer) goede mentale gezondheid gold. Inmiddels is voor beide groepen het aandeel met studievertraging als gevolg van corona afgenomen (slechte mentale gezondheid: 17%, goede mentale gezondheid: 5%), maar zien we nog steeds dat mentale gezondheid en studievertraging elkaar versterkende elementen zijn. Bekijken we het namelijk omgekeerd dan zien we dat van de studenten met studievertraging in 2025 een kwart te kampen heeft met een slechte mentale gezondheid (was 36% in 2022), waar dat bij de groep zonder studievertraging voor 9% geldt (was 17%). In de volgende paragraaf gaan we nader in op die mentale gezondheid van studenten.

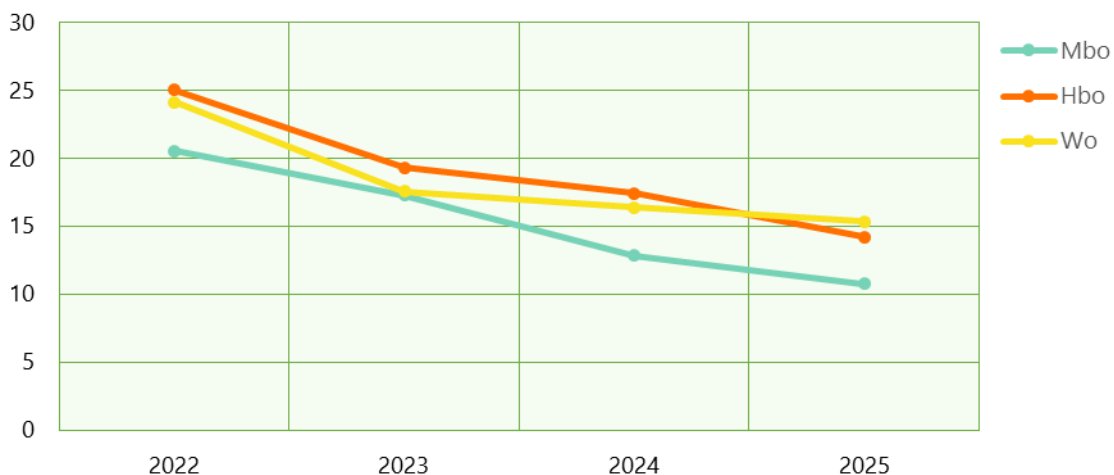
2.2 Studentenwelzijn

Een van de belangrijkste opbrengsten van het NP Onderwijs is de structurele aandacht voor studentenwelzijn. Tijdens de coronapandemie werd duidelijk dat veel studenten te maken kregen met stress, eenzaamheid en psychische klachten. Dankzij de extra middelen konden instellingen investeren in studentenpsychologen, extra begeleiders en peercoaching-programma's. Ook werden er ontmoetingsplekken ingericht en sociale activiteiten georganiseerd om het contact tussen studenten te bevorderen. Dit bleek niet alleen van waarde in de crisistijd, maar gaf ook richting aan een

brede visie op welzijn in het onderwijs.² Ten opzichte van 2022 is het mentale welzijn van studenten aanzienlijk verbeterd: het aandeel met een slechte mentale gezondheid neemt af (

Figuur 4). Momenteel geeft zo'n 11 tot 15% van de studenten aan een (zeer) slechte mentale gezondheid te hebben. Ook het RIVM constateert dat tijdens de coronapandemie de mentale gezondheid van jongeren (leeftijd 12-25 jaar) sterk achteruitging en in de jaren daarna weer verbeterd.

Figuur 4 Ontwikkeling in mentale gezondheid studenten: aandeel studenten met een (zeer) slechte mentale gezondheid



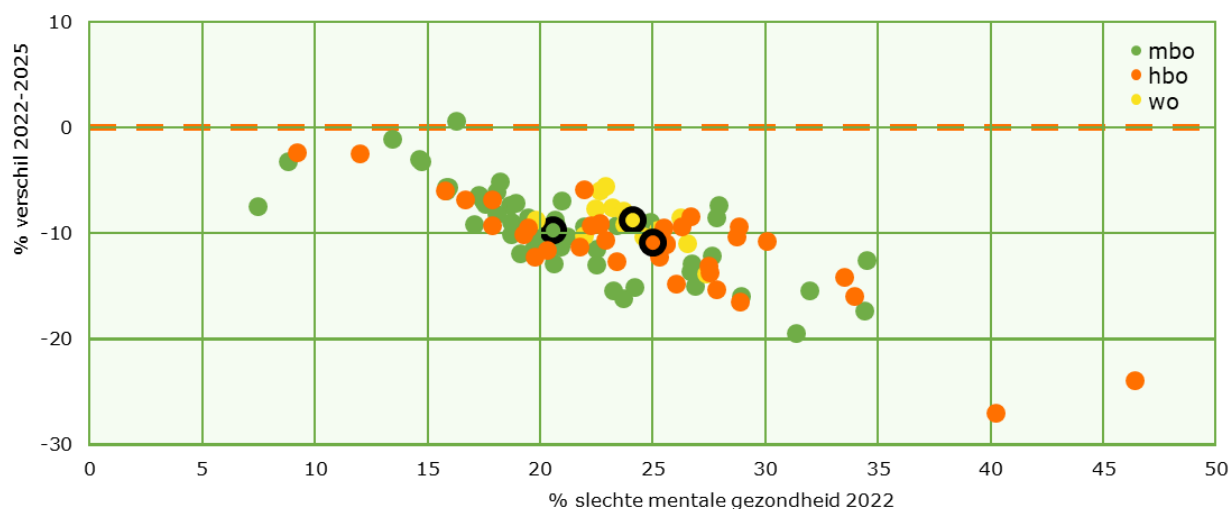
Bron: Studentenpeiling 2022 t/m 2025

Hierbij zien we wel grote verschillen tussen instellingen. In Figuur 5 is de ontwikkeling van het percentage studenten met een (zeer) slechte mentale gezondheid afgezet tegen de startwaarde in 2022. Daarin valt direct op dat de gele bolletjes (wo) het minst verdeeld zijn: tussen de universiteiten zijn de verschillen relatief kleiner dan tussen mbo- en hbo-instellingen. Die verschillen tussen instellingen

in het mbo en hbo lijken meer op elkaar, al lag het gemiddelde in 2022 in het hbo wel zo'n 5 procentpunt hoger (dus meer studenten met een slechte mentale gezondheid) dan in het mbo. Wat het figuur ook mooi laat zien is dat de instellingen waar echt werk aan de winkel was, ook de grootste stappen vooruit hebben gemaakt: in essentie geldt: hoe groter de achterstand was, des te sterker de inhaalslag.

² Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/WO (2021-2024).

Figuur 5 Ontwikkeling van het percentage studenten met een (zeer) slechte mentale gezondheid (verschil= % 2022 – % 2025) afgezet tegen de startwaarde in 2022



Bron: Studentenpeiling 2022 t/m 2025. De zwart omlijnde bolletjes betreffen het sectorgemiddelde.

Een slechte mentale gezondheid is niet zonder gevolgen. In de vorige paragraaf zagen we al de wisselwerking tussen mentale gezondheid enerzijds en studievertraging anderzijds. In samenwerking met DUO is ook de samenhang tussen slechte mentale gezondheid en studieuitval in kaart gebracht. Hiervoor hebben we voor alle studenten die in 2022 en 2023 de Studentenpeiling invulden gekeken wat hun studiesituatie in oktober 2024 was: studeren ze nog aan de dezelfde opleiding, hebben ze hun diploma gehaald of zijn ze met hun opleiding gestopt of zelfs helemaal uitgevallen? Die analyse laat zien dat de percentages uitval aanmerkelijk hoger zijn bij de groep die zich mentaal (zeer) slecht voelt. Uitval is minimaal telkens dubbel zo groot bij de groep met mentale problemen. Daarbij zien we wel dat instellingen daarbij het verschil kunnen maken: studenten die hulp krijgen, vallen significant minder vaak uit, waarbij mbo-instellingen het grootste verschil maken met de hulp die ze hun studenten bieden. In paragraaf 2.4 meer over hulp van instellingen.

Met elk jaar dat de coronapandemie verder in het verleden ligt, worden de gevolgen ervan minder gevoeld: in 2022 gaf 87% van de studenten aan dat ze op enige manier last hadden van de gevolgen van de coronamaatregelen, dat daalt via 71% in 2023 en 55% in 2024 naar zo'n 42% in 2025. De studenten in het hbo en wo gaven -in het voorjaar van 2025 het vaakst aan dat de coronamaatregelen nog altijd een negatieve invloed hebben op hoe gemotiveerd ze zijn (30%, was 72% in 2022), op hoeveel ze hebben

geleerd in hun opleiding (24%, 2022: 61%) en hoe goed ze zich voorbereid voelen op hun beroep straks (20%, 2022: 51%), maar ook dit is beduidend minder geworden dan in 2022. In het mbo zijn de gevolgen eveneens met name te merken aan de motivatie om te studeren en hoeveel studenten hebben geleerd in hun opleiding.

In het hierboven aangehaalde onderzoek van het RIVM onder jongeren, blikken jongeren eveneens terug op de coronatijd en wat ze daar nu nog van merken. Van de jongeren vindt 38% het fijn dat er door de coronaperiode meer online les wordt gegeven. Daarnaast geeft 20% aan dat ze nog last hebben van een achterstand op school of studie die ze opliepen in de coronatijd. Sociale veranderingen sinds de coronatijd hebben ook gevolgen voor hoe jongeren over zichzelf denken: 28% is meer op zichzelf, 21% vindt dat ze sinds de coronatijd minder goed kunnen omgaan met prikkels en 18% geeft aan dat ze zich sindsdien ongemakkelijk voelen in grote groepen. De coronamaatregelen hebben er bij 24% van de jongeren aan bijgedragen dat hun vertrouwen in de overheid is verminderd. Hier is echter niet gevraagd hoe het vertrouwen zou zijn geweest in de overheid wanneer deze niets had gedaan.

In de nasleep van de coronapandemie groeide het inzicht dat onderwijs op de fysieke locatie essentieel blijft voor motivatie, binding en welzijn, terwijl digitale vormen en blended learning juist waardevolle aanvullingen kunnen bieden. Flexibiliteit en maatwerk kwamen hierdoor nadrukkelijker op de agenda te staan.

Veel instellingen hebben geleerd om deze balans beter vorm te geven: onderwijs blijft primair fysiek, maar digitale elementen kunnen de toegankelijkheid vergroten, zorgen voor meer differentiatie en de werkdruk voor studenten verminderen, zo laat de kwalitatieve analyse van Berenschot zien. Daarmee heeft het NP Onderwijs ertoe geleid dat welzijn en flexibiliteit veel meer deel van goed onderwijsbeleid zijn gaan vormen³. Al met al zien we dat de mentale gezondheid van studenten zich herstelt, maar

2.3 Stages

Door de coronapandemie en de lockdowns (die niet alleen het onderwijs maar ook het bedrijfsleven raakten) konden aanvankelijk veel stages niet doorgaan. Tijdens de lockdowns liepen de stagetekorten in het mbo dan ook snel op. Tussen juni 2020 en maart 2021 werden de grootste tekorten gerapporteerd, met op de piekmomenten tekorten van ruim 22.000 stageplekken. Vanaf februari 2021 nemen de stagetekorten echter ook heel snel weer af en in december 2021 is het stagetekort (mede dankzij een aantrekkende arbeidsmarkt) teruggebracht naar ruim 6.000⁴. In de zomer van 2022 waren de stagetekorten nog verder afgenomen naar minder dan 4.000⁵. Deze cijfers wijzen erop dat de stagetekorten iets meer dan 1 jaar aanmerkelijk hoger waren, maar dat de stagemarkt zich snel herstelt. De daling in stagetekorten sinds februari 2021 valt samen met de versoepelingen van de coronamaatregelen en de intensieve samenwerking tussen scholen en leerbedrijven.⁶ In de meest recente meting (oktober 2025) van SBB is er een stagetekort van iets meer dan 4.000 stageplekken, 3.911 in de beroepsopleidende leerweg (bol) en 493 in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl)⁷. Leggen we dit naast het totaal aantal lopende beroepspraktijkvormingsovereenkomsten in oktober 2025 (ruim 300.000 totaal, waarvan iets minder dan de helft bol-overeenkomsten en iets meer dan de helft bbl-overeenkomsten) dan komt het stagetekort in totaal op 1,4% (bol meer dan bbl, 2,5% versus 0,3%).

dat de coronaperiode wel nog altijd duidelijk merkbaar sporen heeft achtergelaten. Daarbij moeten we ons uiteraard ook realiseren dat de coronapandemie niet de enige ontwikkeling is die van invloed is geweest op de jongeren. We leven ook in andere tijden dan voor corona (energiecrisis, woningtekorten, oorlogsdreiging, toenemende invloed van gaming en online contacten), wat ook van invloed is op hoe we - en jongeren in het bijzonder - in het leven staan.

Een soort gelijk beeld zien we ook terug in het hoger beroepsonderwijs. Ook in het hbo was er sprake van minder stagemogelijkheden als gevolg van corona. In een onderzoek van ResearchNed blijkt dat in 2021 zes op de tien hbo-studenten te maken hadden met belemmeringen bij het volgen van stages, vooral door coronamaatregelen. Stages in onder meer de gezondheidszorg en het onderwijs vielen uit, en er was minder plek bij werkgevers. Bijna een kwart van de hbo-studenten was ontevreden over de begeleiding bij het vinden van een stage, en ongeveer acht procent liep studievertraging op door het beperkte stageaanbod.⁸ Meerjarig onderzoek naar stages in het hoger onderwijs laat zien dat er in de periode 2022-2024 geen grote stagetekorten in het hbo zijn: voor het overgrote deel van de studenten was op tijd een stageplaats beschikbaar, hetzij via de opleiding, hetzij omdat zij die zelf gevonden hadden. Dat ging echter in ongeveer een derde van de gevallen wel met enige moeite.⁹

In de actieplannen van de instellingen werd ingezet op ondersteuning en begeleiding van stages, in mbo en hbo. Er kwam extra aandacht voor begeleiding en het vinden van stages dan wel het voorzien in alternatieven (bijv. nagebouwde praktijkomgevingen). Enkele van deze nieuwe activiteiten worden ook nu nog steeds ingezet. Zo nam, onder andere, de flexibiliteit van de stagebegeleiding toe doordat online begeleiding vaker wordt ingezet. Een ander belangrijk element was de samenwerking met het werkveld.

³ Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/VO (2021-2024).

⁴ SBB (2022). Tekorten aan stages en leerbanen: Een veelheid van oorzaken.

⁵ Visser, M. de, Oostendorp, T., Keppels, E., & Lodewick, J. (2022) Evaluatie SBB Actieplan Stages en leerbanen. Nijmegen: ResearchNed.

⁶ SBB (2024). Slotrapportage Actieplan stages en leerbanen. Zoetermeer: SBB.

⁷ <https://www.s-bb.nl/activiteiten/onderzoek-en-informatie/rapportages/> > Stagetekorten

⁸ Broek, A. van den, Termorshuizen, T., Cuppen, J. & Warps, J. (red.) (2021). Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2020-2021. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie HO&S. Nijmegen: ResearchNed

⁹ Visser, M. de, Lommertzen, J., Hendrix, M. en Luyten, E. (2024). Stages in het hoger onderwijs – eindrapportage. Nijmegen: ResearchNed

Doordat stages en praktijkonderdelen door de pandemie onder druk stonden, gingen instellingen intensiever samenwerken met werkgevers. Er kwamen alternatieve vormen van praktijkleren, gezamenlijke afspraken over begeleiding en in sommige gevallen ook innovatieve digitale stagevarianten. In de lerarenopleidingen en medische opleidingen werden creatieve oplossingen gevonden voor het wegvallen van praktijkplekken, terwijl in het

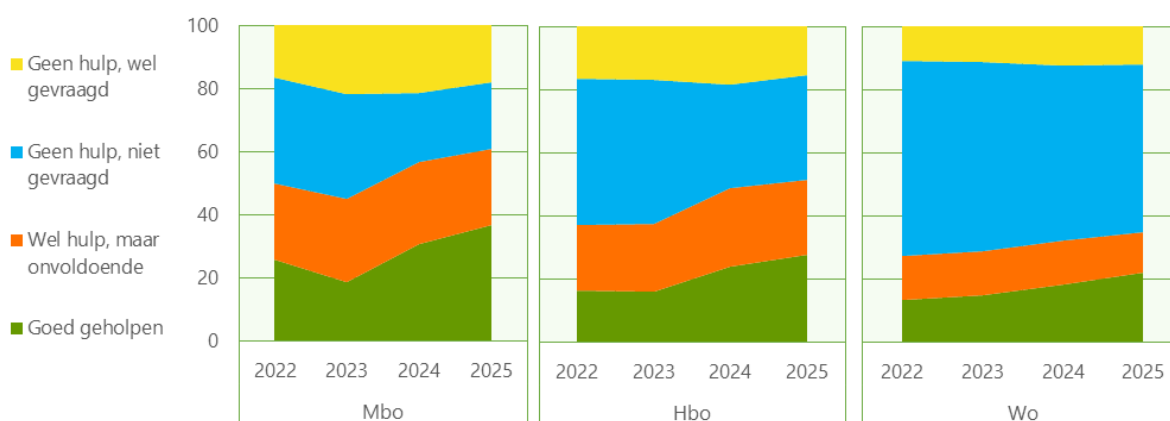
mbo en hbo het contact met bedrijven en instellingen werd geïntensiveerd. Ook kreeg de nazorg bij de overgang naar de arbeidsmarkt meer aandacht, onder meer om jeugdwerkloosheid te voorkomen. Deze samenwerking heeft niet alleen geholpen om de acute problemen van de pandemie op te lossen, maar heeft ook de band tussen onderwijs en beroepspraktijk verder versterkt.¹⁰

2.4 Hulp vanuit de instelling

Aan de studenten met studievertraging is vanaf het begin van de Studentenpeiling gevraagd of ze vanuit de instelling hulp kregen om die vertraging in te halen. We zien daarin verbetering ten opzichte van de eerste meting (zie Figuur 6). Met name in het mbo is het aandeel studenten met vertraging dat aangeeft goed geholpen te zijn vanuit de instelling, sterk toegenomen. Dat instellingen in het mbo hierin voorliepen op die in hbo en wo, verbaast niet: in

het mbo bestond al een zorgcultuur voor bijvoorbeeld extra begeleiding en nazorg voor jongeren die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten en voor mbo-studenten die een moeilijke start op de arbeidsmarkt hebben. Dit maakte dat in het mbo meteen gestart kon worden met het inzetten van extra begeleidingsactiviteiten en uitbreiden van andere vormen van ondersteuning voor de studenten.

Figuur 6 Hulp vanuit instelling aan studenten om studievertraging in te halen



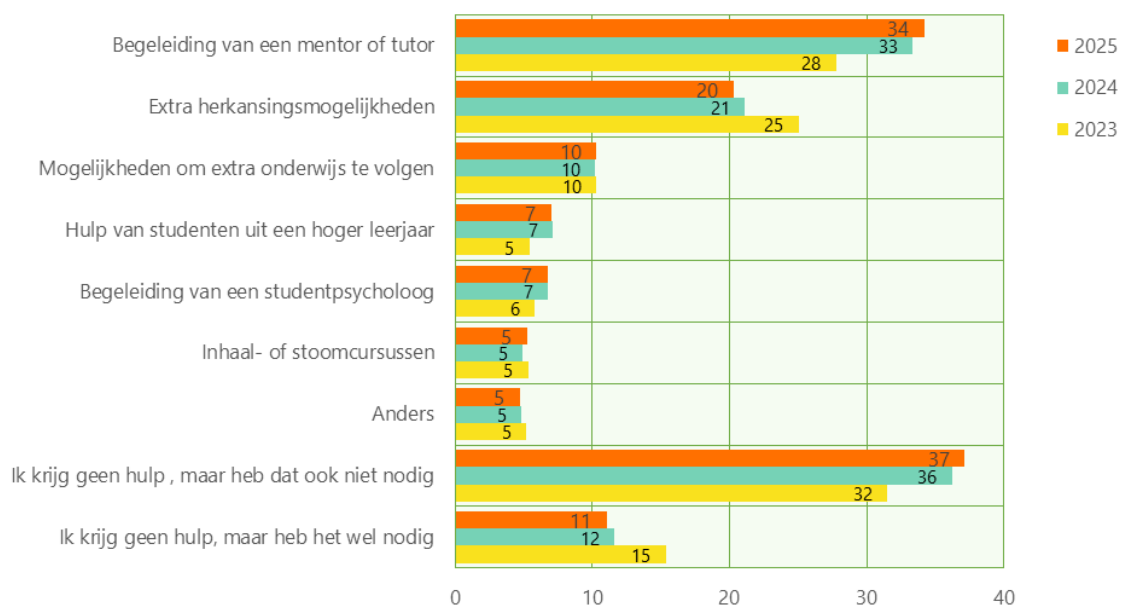
Bron: Studentenpeiling 2022 t/m 2025

Aan alle studenten (ongeacht eventuele studievertraging) is gevraagd naar het soort hulp waarvan ze gebruik gemaakt hebben om op schema te blijven (Figuur 7). Het vaakst hebben studenten begeleiding gekregen van een mentor of tutor en waren er extra herkansings-

mogelijkheden voor de toetsen en tentamens. Minder gebruikelijk zijn inhaal- of stoomcursussen. In het hbo is het gebruikelijker dan in de andere sectoren om hulp te krijgen van studenten uit een hoger leerjaar.

¹⁰ Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/VO (2021-2024).

Figuur 7 Gebruikte hulpvormen om op schema te blijven



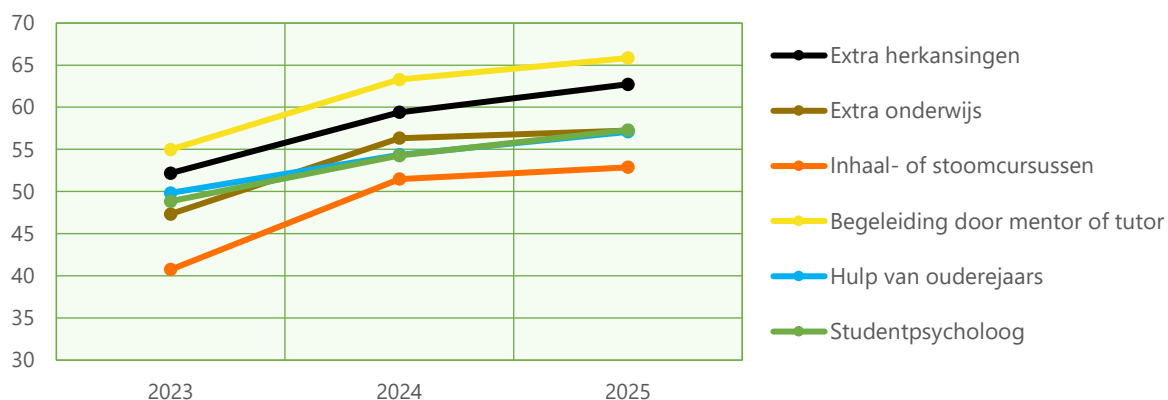
Bron: Studentenpeiling 2023 t/m 2025

In totaal geeft ongeveer 1 op de 10 studenten aan dat ze geen hulp krijgen, maar wel heel goed zouden kunnen gebruiken (mbo: 10%, hbo en wo: 12%). In alle sectoren is dat percentage ten opzichte van de jaren daarvoor afgenomen (2023: mbo: 15%, hbo: 17%, wo: 15%). Een punt van aandacht daarbij is dat we in de

resultaten zien dat studenten met mentale problemen het vaakst geen hulp krijgen, maar dat wel nodig hebben.

Over de hulp die studenten krijgen om op schema te blijven, zijn studenten in toenemende mate tevreden (zie Figuur 8).

Figuur 8 Tevredenheid over de verschillende vormen van hulp vanuit instelling om studievertraging in te halen (% (zeer) tevreden)



Bron: Studentenpeiling 2023 t/m 2025

Dat hulp echt het verschil kan maken, blijkt als we de vertraging- en uitvalspercentages vergelijken van de studenten die al dan niet hulp hebben gekregen. Studenten die hulp krijgen vallen aanzienlijk minder vaak uit dan studenten die geen hulp krijgen, maar aangeven die hulp wel nodig te hebben. Het krijgen van hulp zorgt ervoor dat studenten in alle sectoren (bijna) twee keer minder vaak uitvallen dan studenten

die geen hulp krijgen. In het mbo stopt maar liefst 15 procent van de studenten als ze op hun instelling de hulp niet krijgen die ze wel nodig hebben, tegenover 8% van de studenten die wel hulp hebben gekregen, en 5% van de studenten die geen hulp nodig hebben. Ook als we kijken naar studievertraging zien we dat studenten die hulp krijgen, minder vaak uitvallen dan studenten die geen hulp krijgen.

Het blijft een aandachtspunt voor instellingen om alert te zijn op studenten die hulp nodig hebben, al dan niet omdat ze mentaal niet lekker in hun vel zitten, zeker omdat we ook zagen dat

niet alle studenten daar actief zelf om vragen. Het oplopen van studieachterstand is daarbij een belangrijk signaal om in gesprek te gaan.

2.5 Kernindicatoren en onderwijsloopbanen

De Macromonitor¹¹ (onderzoek uitgevoerd door een breed consortium van vijf onderzoeksbureaus, waarin tussen 2021 en 2023 met kwantitatieve analyses de resultaten van het NP Onderwijs kwantitatief gevolgd werden) laat zien dat de coronapandemie in eerste instantie leidde tot verstoringen, maar dat ook al in 2022 het herstel werd ingezet. Deze

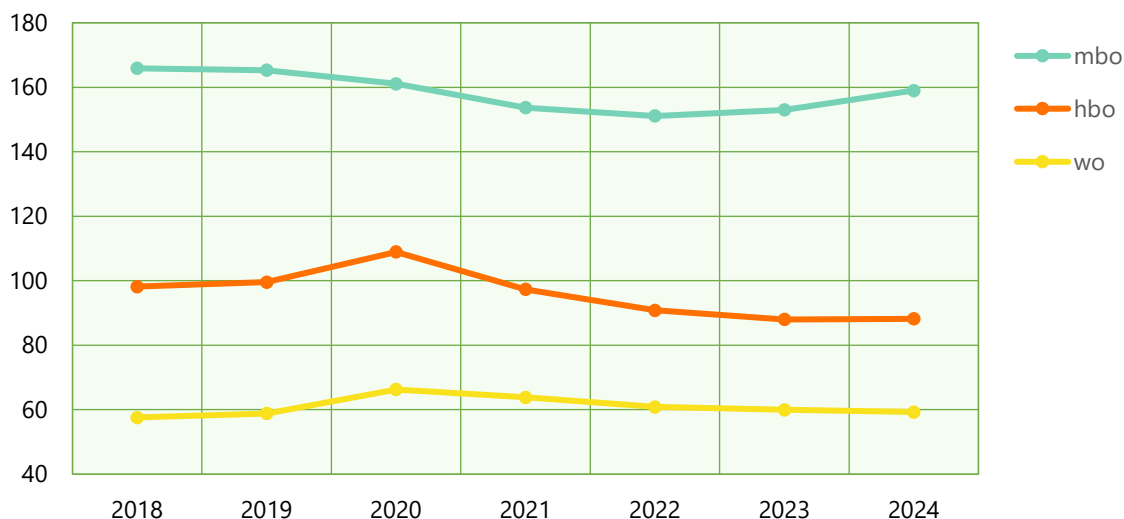
paragraaf geeft een update van een reeks kernindicatoren op basis van administratieve data: hoe staan de studenten er inmiddels voor? Dit doen we op basis van DUO-jaarcijfers¹² en DUO-cohortonderzoek waarin de 'schoolloopbanen' van leerlingen en studenten met hetzelfde eindexamenjaar zijn gevolgd.¹³

Instroom

Het uitbreken van de coronapandemie zorgde er mede door de dan geldende bedrijfssluitingen, reisbeperkingen en de versoepelingen van de eindexamens voor dat de instroom in het vervolgonderwijs in 2020 toenam (met name in hbo en wo). Het totaal aantal instromers in mbo, hbo en wo stijgt van 324 duizend in 2019 naar 336 duizend een jaar later. Die verhoogde instroom heeft voor een belangrijk deel te maken met een toename in de directe doorstroom van middelbare school naar vervolgonderwijs. Na de piek in 2020 (het jaar waarin er helemaal geen centraal schriftelijk

eindexamen was), daalt de instroom in 2021 sterk, maar inmiddels zien we daarin herstel: sinds 2023 neemt de instroom geleidelijk weer toe (Figuur 9). In het mbo zien we verschillende bewegingen voor de twee leerwegen (bol en bbl). Het totaal aantal studenten in de bbl daalt in 2022, als gevolg van corona (van 129,9 naar 127,8 duizend). In de jaren daarna neemt het aantal studenten in de bbl toe tot bijna 138 duizend in 2024. In dezelfde periode daalde het aantal studenten in de bol van 373 duizend in 2019 tot 329 duizend in 2024, als gevolg van demografische krimp.

Figuur 9 Instroom in mbo, hbo en wo (aantallen x 1.000)



Bron: DUO

¹¹ [Derde rapport Macromonitor NPO mbo-ho](#)

¹² [Onderwijs-in-cijfers](#) en [Trendrapport HO 2025](#)

¹³ [DUO \(2024\) Schoolloopbanen NP Onderwijs 2024](#) en [DUO \(2025\) Schoolloopbanen NP Onderwijs 2025](#)

In de cohortrapportage¹⁴ constateert DUO dat leerlingen na het behalen van hun vo-diploma weer vaker een tussenjaar nemen, en de leerlingen die wel doorstromen naar het vervolgonderwijs vaker dan voorheen afwijken van de nominale route. Het volgen van precies die studieloopbaan die past bij het behaalde eindexamen ter afsluiting van het vo, zowel qua route als qua aantal jaren die voor een vervolgopleiding staat, wordt de 'nominale route' genoemd. De nominale route is de route waar het onderwijs in principe op ingericht is. Het aandeel studenten dat afwijkt van de nominale route stijgt langzaam, met name doordat het aandeel dat geen onderwijs meer volgt (en geen diploma behaalt in het

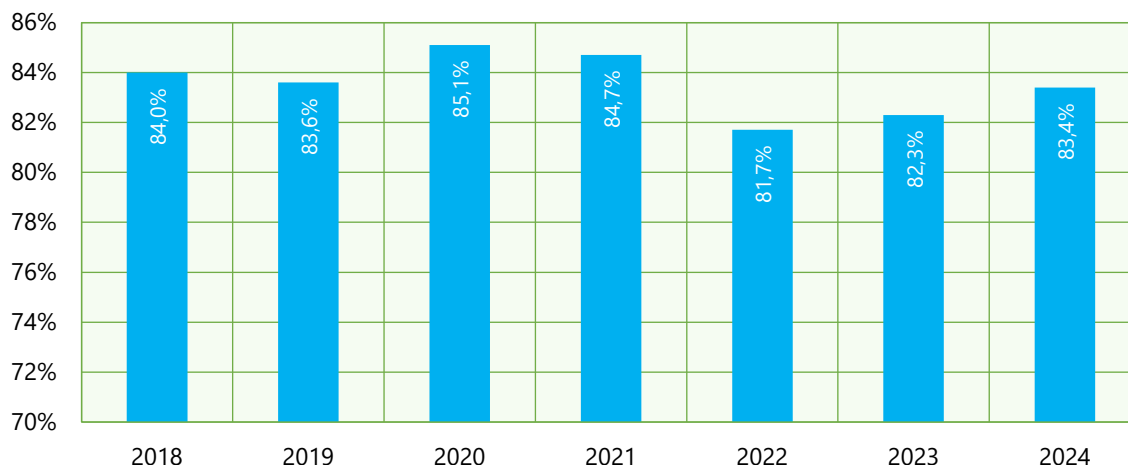
vervolgonderwijs) stijgt. Uit het meest recente cohortonderzoek van DUO blijkt een sterke toename van het aantal leerlingen dat zonder vo-diploma in het mbo instroomt. Het gaat hierbij voor een deel om leerlingen die zijn gezakt, maar ook om leerlingen die al in het voorexamenjaar zijn uitgevallen. Uit trendcijfers blijkt dat de ongediplomeerde doorstroom vanuit havo en vwo sinds schooljaar 2020/21 ongeveer is verdubbeld. De ongediplomeerde doorstroom vanuit vmbo naar mbo-1 is in dezelfde periode toegenomen van 4.910 naar 8.926 (een toename van ruim 80%). De uitval onder deze groep studenten ligt in de regel een stuk hoger dan onder studenten met een vo-diploma.

Studiesucces

Uit trendcijfers van DUO blijkt dat het startersresultaat (=het aandeel studenten dat na het eerste jaar in dezelfde instelling een diploma behaald heeft of nog in opleiding is) in het mbo in 2020 flink toenam (van 83,6% in 2019 naar 85,1%, zie Figuur 10). Veel studenten bleven binnen het onderwijs. In 2022 viel het resultaat sterk terug (naar 81,7%), maar recent is het startersresultaat weer toegenomen. In 2024 ligt het startersresultaat bijna op het niveau van 2019. Dit patroon zien we bij alle onderwijsniveaus (mbo-2, 3 en 4). Ook in het

hbo is een vergelijkbare beweging te zien, als we kijken naar het percentage studenten dat een jaar na inschrijving nog altijd bij dezelfde instelling geregistreerd staat (=de herinschrijvers). Ook deze percentages kennen een piek in 2020 (78,9%), nemen vervolgens af naar 71,5% in 2022 en weer toe naar 74,5% in 2023. In het wo zien we niet zozeer een toename in 2020, maar wel een sterke afname in 2021 (van 84,4% in 2020 naar 81,4% in 2021). Inmiddels is dat percentage weer toegenomen naar 83,9% in 2023.

Figuur 10 Percentage succesvolle eerstejaars in het mbo na 1 jaar (startersresultaat)



Bron: DUO

¹⁴ DUO (2025) Schoolloopbanen NP Onderwijs 2025. Den Haag.

In 2020, het eerste jaar van de coronapandemie, steeg het jaarresultaat (=het aandeel gediplomeerden binnen de instellingsverlaters en gediplomeerde doorstroom) in het mbo tot 73%. In 2021 zette een lichte daling in, die zich in 2022 versterkt doorzette. In 2023 is sprake van een bescheiden herstel in het mbo: het jaarresultaat steeg met 1,2 procentpunt naar 69,1 procent. Ondanks deze stijging ligt het jaarresultaat nog wel onder het niveau van 2020 en ook onder het niveau van vóór corona. Het

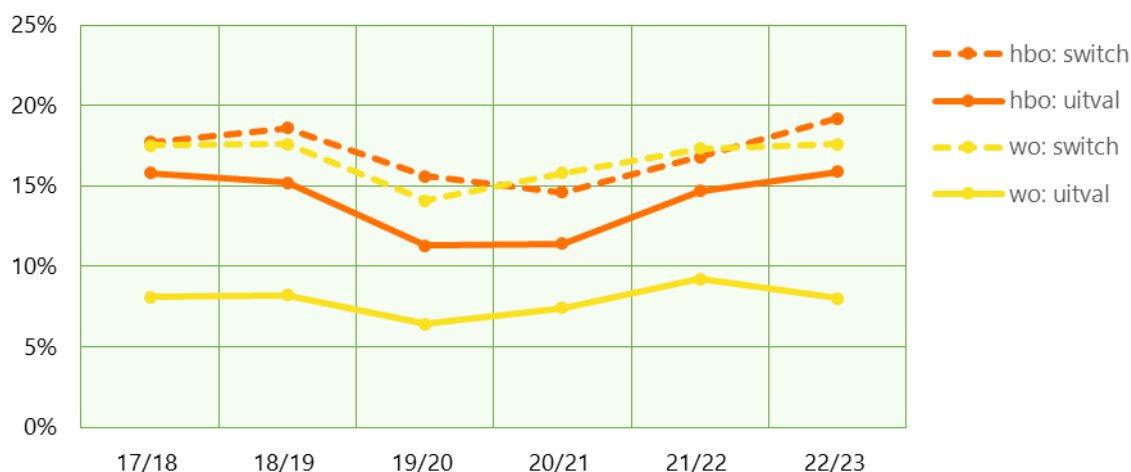
studiesucces in het hbo (percentage hbo-studenten dat een diploma op het niveau van instroom behaalt binnen de nominale studieduur + 1 jaar) is recent (bij instroomcohorten 2017/18 t/m 2019/20) iets gedaald. Ook bij universiteiten is het studiesucces recent wat gedaald. Van de studenten die in 2020/21 met hun studie zijn begonnen, heeft 60% een diploma gehaald binnen nominaal + 1 jaar. Onder eerdere instroom-cohorten lag dat iets hoger.

Uitval en switch

Sinds de uitbraak van de coronapandemie, zien we een toename van het aandeel vsv'ers (voortijdig schoolverlaters) in het mbo. Dit loopt op van 4,3% in 2019 naar 6% in 2021. De meest recente vsv-cijfers¹⁵ laten een daling zien naar 5,6% in 2023/2024. Daarmee ligt het echter nog wel hoger dan voor corona. In het hoger onderwijs zien we dat uitval en switch in het jaar

dat het coronavirus uitbreekt sterk daalt (Figuur 11). In het hbo en wo nemen beide percentages tijdens de lockdowns af. In de jaren daarna, vanaf 2021-2022 nemen de percentages uitval weer wat toe naar de niveaus van voor de pandemie. Dat geldt het sterkst voor het hbo. In het wo zien we in 2022-2023 opnieuw een daling in zowel het aandeel uitvallers als switchers.

Figuur 11 Uitval en switch na 1 jaar in het ho



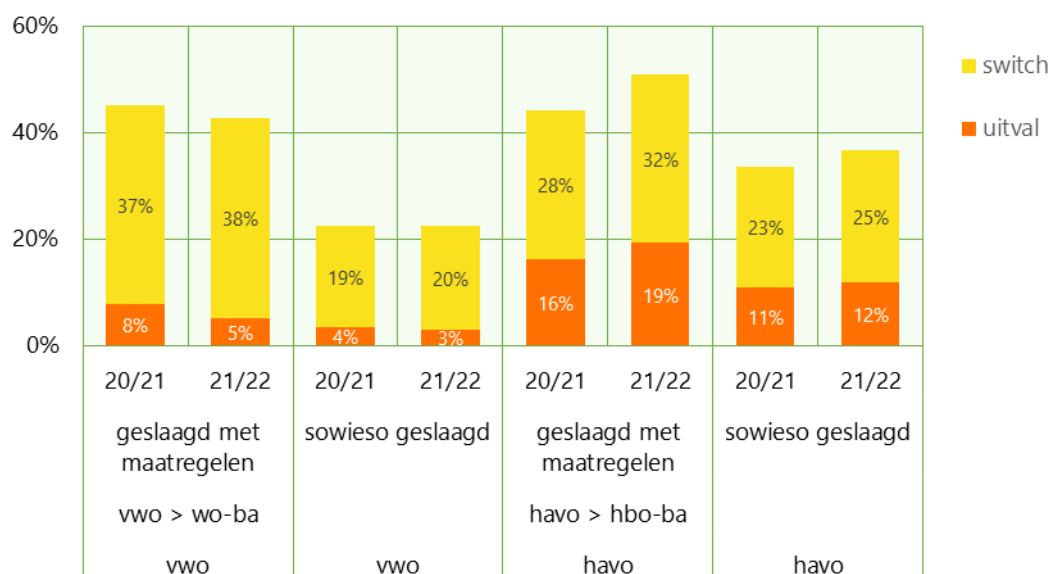
Bron: DUO

Uit het cohortonderzoek van DUO (2025) blijkt dat het percentage studenten dat uitvalt of switcht (na 1 of 2 jaar) sterk verschilt tussen degenen die met en zonder examenmaatregelen zijn geslaagd (Figuur 12). Het gaat bij die examenmaatregelen onder meer om de duimregeling en een extra herkansingsmogelijkheid (3e tijdvak). De studenten die in 2021 of 2022 zijn geslaagd met examenmaatregelen, zijn na 1 resp. 2 jaar vaker uitgevallen en van studie geswitcht. Dit zien we zowel in mbo, hbo als wo. De studenten die

sowieso waren geslaagd, zijn vaker door-gestroomd (na 1 en 2 jaar vervolgonderwijs). Daarbij doet ook de groep die met de hakken over de sloot geslaagd is (gemiddeld cijfer lager dan een 6), het beter dan de groep die met examenmaatregelen is geslaagd. Dit wijst erop dat de examenmaatregelen die tijdens corona zijn getroffen om de doorstroom van vo naar mbo/ho te bevorderen, tot studie-uitval en -vertraging hebben geleid bij een deel van de studenten.

¹⁵ [Dashboard VSV](#) - DUO

Figuur 12 Uitval en switch na het 1e jaar in het ho, naar examenjaar en wijze waarop geslaagd



Bron: DUO

Arbeidsmarktpositie mbo en jeugdwerkloosheid

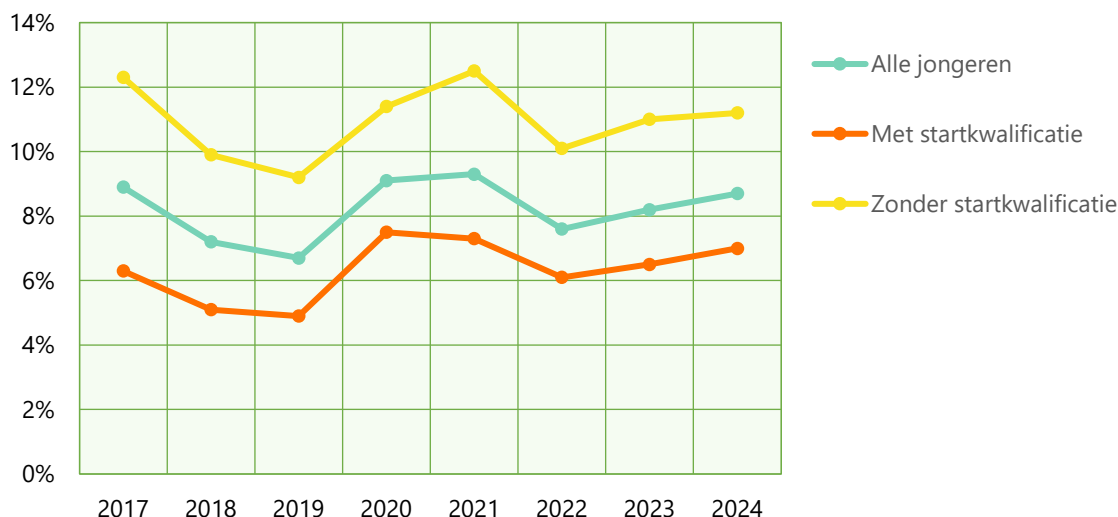
De uitbraak van het coronavirus in 2020 en de toen getroffen coronamaatregelen hebben in eerste instantie een negatieve impact gehad op de arbeidsmarktpositie van studenten die dat jaar het mbo verlieten. Van de in 2020 uitgestroomde bol-studenten had 67,5 procent in oktober direct na uitstroom een baan voor minstens 12 uur per week. In 2019 was dat 70,3%. Inmiddels is dit aandeel weer toegenomen naar 70,8% in 2023, waarmee het arbeidsmarktrendement zelfs iets boven het niveau van voor corona ligt. Gediplomeerde bol mbo'ers hadden vaker werk dan de ongediplomeerde. Van de bol'ers met een diploma had (in 2023) 79,2% direct na uitstroom werk voor minstens 12 uur per week, onder uitstromers zonder diploma was dit 56%. Het aandeel uitstromers met een uitkering,

toonde in 2020 een piek, maar is daarna weer gedaald, naar het niveau van voor de coronacrisis.

Cijfers van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI)¹⁶ laten zien dat de daling in jeugdwerkloosheid die zich in de jaren voor corona had ingezet, ten tijde van de coronapandemie juist weer sterk toeneemt. In 2022 neemt de jeugdwerkloosheid af, maar blijft boven het niveau van voor de pandemie. Inmiddels zien we de jeugdwerkloosheid weer iets toenemen. In 2024 was 8,7 procent van de 15- tot 25-jarige beroepsbevolking werkloos, in 2020 lag dit op 9,1%. Daarbij geldt dat de werkloosheid aanzienlijk hoger ligt bij de groep jongeren zonder startkwalificatie (ten minste een diploma op mbo-niveau 2, of een havo- of vwo-diploma).

¹⁶ <https://www.nji.nl/databanken/cijfers/cijfers-over-jeugdwerkloosheid>

Figuur 13 Ontwikkeling jeugdwerkloosheid



Bron: NJI

2.6 Impact van de middelen

Het NP Onderwijs is een programma dat in korte tijd is opgezet en uitgevoerd onder uitzonderlijke omstandigheden. Dat maakte dat er veelal geen goede nulmetingen voorhanden waren over bijvoorbeeld studievertraging, en mentale gezondheid en op het moment van implementatie. Ook was het programma en het palet aan maatregelen te breed en divers om de effectiviteit vast te kunnen stellen. Het was uiteraard ethisch gezien ook geen optie om vergelijkingsgroepen (waar de maatregelen niet werden toegepast) in te stellen. Hierdoor is het niet goed mogelijk om exact het effect van de inzet van de NPO-middelen vast te stellen. Politiek-bestuurlijk werd geoordeeld dat de snelheid van implementatie en mogelijkheden voor instellingen om maatwerk te bieden van groter belang waren dan het zo precies mogelijk meten van de effecten ervan. Het maximaal haalbare is het aannemelijk maken dat de genomen maatregelen en de inzet van middelen hebben bijgedragen aan het doel van het NP Onderwijs, zonder dat er oorzakelijke verbanden tussen het programma en het herstel eenduidig

kunnen worden vastgesteld. Het doel (herstel van schoolloopbanen van studenten) lijkt blijkens de analyses van DUO en de studentenpeiling grotendeels bereikt.

Hoewel sommige interventies na afloop van het programma zijn afgeschaald, zoals grootschalige klassenverkleining of intensieve extra lessen, hebben veel andere maatregelen een structurele plek gekregen. De blijvende versterking van studentenwelzijn, de verdere ontwikkeling van blended learning, de aandacht voor begeleiding in de beginfase van een studie en de intensieve samenwerking met werkgevers zijn hiervan de belangrijkste voorbeelden. Daarmee heeft het NP Onderwijs niet alleen geholpen bij het herstel na corona, maar ook geleid tot een bredere en duurzame verandering in de manier waarop onderwijs en onderzoek in Nederland worden vormgegeven. De coronacrisis en het programma heeft de sector genoodzaakt verder te kijken en meer nadruk te leggen op het creëren van een veerkrachtig, inclusief en toekomstbestendig onderwijsstelsel.

2.7 Samenvatting

Het NP Onderwijs was bedoeld om de negatieve gevolgen van de coronacrisis in het onderwijs te beperken, met aandacht voor welbevinden van studenten en hun studievoortgang.

Studievertraging als gevolg van corona is sterk afgenomen. In 2022 gaf 32% van de studenten in het vervolgonderwijs aan studievertraging te

hebben door corona, in 2025 is dat nog 8%. Met name in het mbo is een sterke afname te zien. Als belangrijke reden voor studievertraging gaven studenten een gebrek aan motivatie. Tijdens de coronapandemie zien we een piek in het aandeel studenten met een slechte motivatie, inmiddels heeft dat zich in belangrijke mate weer hersteld.

Sinds 2022 is het mentale welzijn van studenten sterk verbeterd: het aandeel van studenten met een slecht mentaal welzijn is de afgelopen drie jaar vrijwel gehalveerd.

Het belang van mentaal welzijn blijkt uit het feit dat mentale problemen vaker leiden tot uitval en vertraging leiden dan wanneer studenten mentaal wel lekker in hun vel zitten. Er is een sterke relatie tussen metaal welzijn, motivatie, studievertraging en uitval.

Tijdens de lockdowns ontstonden gedurende een klein jaar tijdelijk (heel) grote stagetekorten, vooral in het mbo. Met het eindigen van de lockdowns in combinatie met het aantrekken van de arbeidsmarkt verdwenen deze stagetekorten echter snel weer. Ongeveer een jaar na de laatste lockdowns waren de stagetekorten weer op het niveau van voor de coronapandemie.

Instellingen hebben extra begeleiding en hulp ingezet, en hoewel steeds meer studenten zich geholpen voelen, blijft een groep – met name studenten met grotere mentale problemen – deels niet of onvoldoende bereikt door de instelling, wat hun kans op uiteindelijke uitval aanzienlijk vergroot. De hulp die gegeven wordt, wordt wel erg gewaardeerd en behoedt studenten ook voor uitvallen.

Kijken we naar een aantal kernindicatoren op basis van administratieve data over studenten, zien we op veel punten herstel in de richting van de situatie voor de coronapandemie. De instroom in het vervolgonderwijs steeg in 2020 sterk, vooral door versoepelingen van eindexamens en beperkte mogelijkheden om te werken of reizen. Na een daling in 2021 herstelt de instroom sinds 2023 weer. In het mbo groeide de bbl-instroom na een tijdelijke dip, terwijl de bol-instroom structureel daalde door demografische krimp. Tegelijkertijd nemen leerlingen vaker een tussenjaar en vaker een 'alternatieve route' richting het vervolgonderwijs. Het aantal studenten dat zonder vo-

diploma doorstroomt naar het mbo is sterk toegenomen, wat gepaard gaat met hogere uitval.

Het studiesucces vertoont een vergelijkbaar patroon: in 2020 verbeterden startersresultaten doordat studenten vaker in het onderwijs bleven, maar in 2021 en 2022 trad een duidelijke terugval op. Sinds 2023 is er sprake van herstel in zowel mbo, hbo als wo, al liggen de resultaten nog niet overal op het niveau van vóór corona. Ook de diplomarendementen tonen lichte verbeteringen, maar blijven nog achter bij eerdere cohorten.

Uitval en switch namen in het eerste coronajaar juist af, vooral in het hoger onderwijs, maar stijgen sinds 2021 weer. Studenten die slaagden met examenmaatregelen vallen vaker uit en, of wisselen vaker van studie dan studenten die zonder deze maatregelen slaagden. Dit wijst erop dat de soepelere exameneisen weliswaar de doorstroom bevorderden, maar later tot meer studie-uitval en vertraging hebben geleid.

De arbeidsmarktpositie van mbo-uitstromers verslechterde in 2020, maar herstelde de jaren erna. In 2023 had weer ongeveer hetzelfde aandeel bol-gediplomeerden direct werk als vóór de pandemie. Ongediplomeerde uitstroom blijft duidelijk kwetsbaarder. De jeugdwerkloosheid steeg tijdens corona maar daalde daarna weer, al ligt zij nog steeds iets boven pre-coronaniveau.

Al met al kan geconcludeerd worden dat veel negatieve effecten van corona tijdelijk waren en dat herstel heeft plaatsgevonden. Daarmee voldoet het in NP Onderwijs in belangrijke mate aan haar doelstelling, ook al kunnen door de insteek van het programma geen oorzakelijke verbanden tussen het programma en het herstel eenduidig worden vastgesteld. Er zijn evenwel duidelijke indicaties dat het programma via de inspanningen van instellingen een bijdrage aan het huidige herstel heeft geleverd.

3 Financieel: de corona-enveloppe

3.1 De corona-enveloppe

Met de corona-enveloppe kregen instellingen vanuit het NP Onderwijs extra middelen om de impact van de coronamaatregelen op studenten te beperken en hun ontwikkeling zo goed mogelijk op koers te houden. De vorm van financiering was anders dan anders. Omdat gekozen werd voor aanvullende bekostiging in plaats van een aparte subsidiemaatregel kregen instellingen veel vrijheid in de manier waarop ze de middelen inzetten, ingekaderd binnen zes thema's:

- 1) soepele in- en doorstroom,
- 2) welzijn van studenten en sociale binding met de opleiding,
- 3) ondersteuning en begeleiding bij stages,
- 4) ondersteuning en begeleiding bij coschappen in medische opleidingen,
- 5) beperking van studievertraging en uitval in lerarenopleidingen en
- 6) aanpak van jeugdwerkloosheid.

Aanvullend konden instellingen ook zelf interventies indienen die niet direct in een van de thema's pasten, maar wel in lijn waren met

het doel van het NP Onderwijs. Er kwam in korte tijd veel geld beschikbaar zodat de instellingen vrijwel direct konden starten met het omzetten van hun plannen in actie. Als beleidsinstrument werd het bestuursakkoord positief beoordeeld, zo blijkt uit de kwalitatieve evaluatie van Berenschot¹⁷: middelen waren snel beschikbaar, flexibel inzetbaar en sloten goed aan bij de diversiteit van instellingen. De aanpak gaf vertrouwen en hielp acute problemen te verlichten. Wel waren er administratieve lasten (zij het minder dan in het geval van een subsidiemaatregel) en bracht de tijdelijke aard van de middelen personele uitdagingen met zich mee (bijv. aarzeling over het inzetten van tijdelijk personeel in het regulier onderwijs). De gezamenlijke aanpak met OCW en de sectororganisaties werd breed gewaardeerd, zo laat de evaluatie van Berenschot zien. Instellingen hebben uiteindelijk vier jaar de tijd gekregen om de NPO-middelen in te zetten: 2024 was het laatste bestedingsjaar. In dit hoofdstuk wordt op basis van de jaarverslagen van 2021 t/m 2024 de eindbalans opgemaakt.

3.2 Uitgaven NP Onderwijs

In totaal heeft OCW € 592.645.297 middels de coronaenveloppe beschikbaar gesteld aan in totaal 114 instellingen (60 mbo¹⁸, 36 hbo en 18 wo). In totaal hebben de instellingen 99% van

de toegekende middelen besteed, iets dat aan het eind van de looptijd van het programma niet of nauwelijks verschilt tussen de drie sectoren (Tabel 2).

Tabel 2 Bestedingen NPO-middelen per sector en totaal¹⁹

	Totaal ontvangen bedrag (*1.000)	Totaal besteed bedrag (*1.000)	Realisatiepercentage
Mbo	€ 224.000	€ 221.683	99,0%
Hbo	€ 285.121	€ 282.138	99,0%
Wo	€ 83.525	€ 82.952	99,3%
Totaal	€ 592.645	€ 586.775	99,0%

Bron: Jaarverslagen mbo, hbo en wo, 2021 t/m 2024

¹⁷ Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/WO (2021-2024).

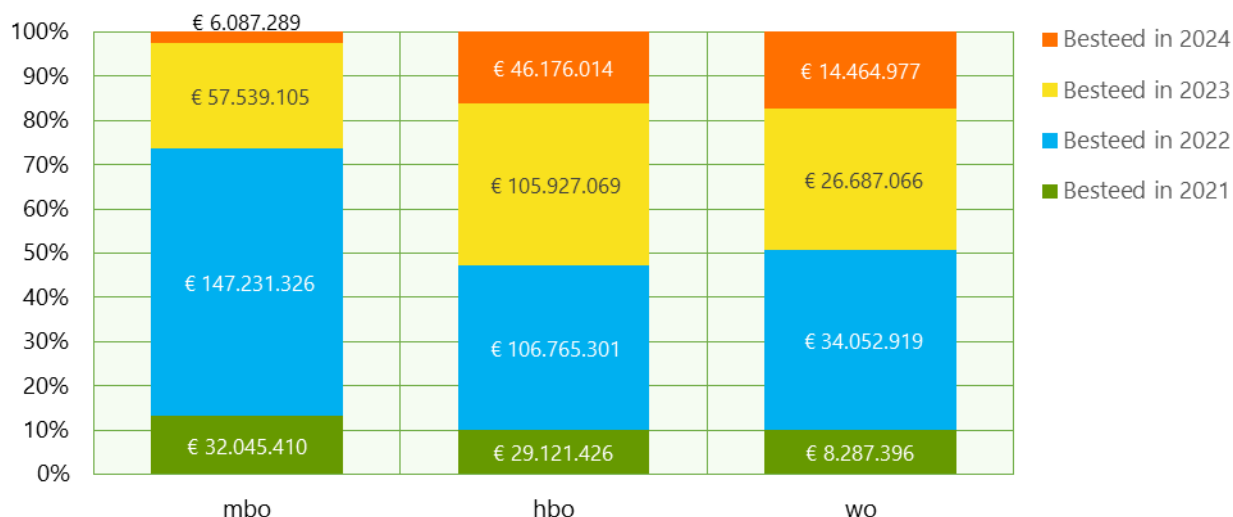
¹⁸ Inmiddels is een aantal daarvan gefuseerd.

¹⁹ Instellingen die meer dan 100% besteed hebben, omdat zij ook andere financieringsbronnen zoals eigen middelen en subsidies hebben opgevoerd, zijn teruggerekend naar maximaal het ontvangen bedrag.

Gedurende de looptijd was dat anders. In onderstaande figuur is het verloop van de bestedingen per sector te zien. Daarin valt op dat in het mbo de piek van de bestedingen in 2022 lag, waar het hbo, en zeker het wo het meer over de jaren uitgesmeerd hebben en ook

nog een aanzienlijk deel hebben besteed in de nasleep van de coronapandemie. De snelle start van het mbo had ermee te maken dat hier al een zorgstructuur bestond, die snel ingezet en uitgebreid kon worden.

Figuur 14 Verloop bestedingen NPO-middelen, totalen per sector per jaar

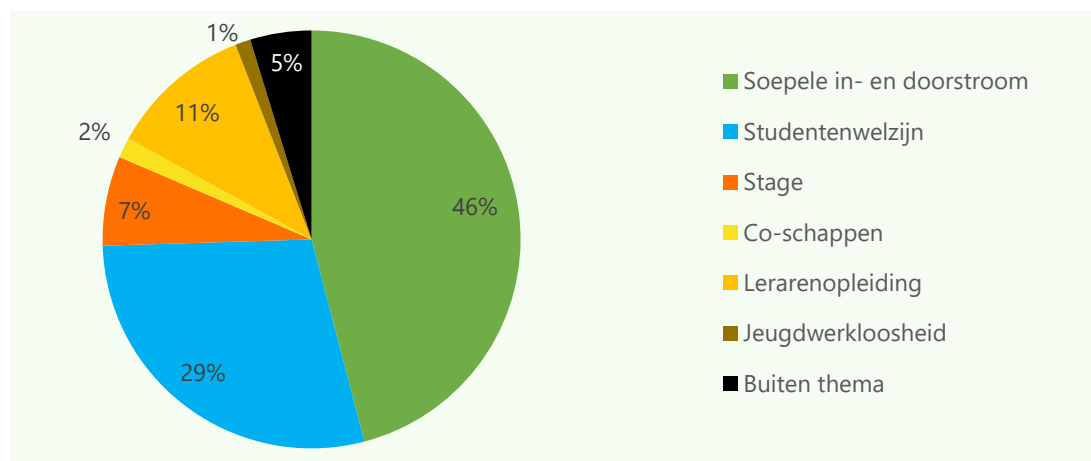


Bron: Jaarverslagen mbo, hbo en wo, 2021 t/m 2024

In Figuur 15 zijn voor alle sectoren samen de bestedingen per thema weergegeven. Daarin wordt zichtbaar dat bijna de helft van de bestedingen is gegaan naar soepele in- en doorstroom gaat, gevolgd door studentenwelzijn

(ongeveer 1/3^{de} van de bestedingen). De overige thema's hebben beduidend kleinere aandelen. In het vervolg van deze paragraaf zoomen we per sector verder in op de bestedingen van de NPO-middelen.

Figuur 15 Aandeel bestedingen NPO-middelen per thema



Bron: Jaarverslagen mbo, hbo en wo, 2021 t/m 2024

Mbo

Een deel van de instellingen in het mbo heeft zich gezamenlijk over de NPO-middelen verantwoord, meestal vanwege een fusie tijdens de looptijd van het NP Onderwijs²⁰. Aan het eind van de looptijd is er in het mbo nog zo'n 2,3 miljoen over van de 224 miljoen die het mbo ontving. Een deel van de instellingen die nog niet alle middelen hebben besteed, geeft in hun

jaarverslag aan dit in 2025 alsnog te doen. Bij een ander deel wordt het restant overgeheveld naar de algemene reserve, of wordt in een enkel geval in het jaarverslag hierop niet nader ingegaan. In totaal zijn er 3 instellingen die minder dan 90% van de aan hen toegekende middelen hebben ingezet.

Tabel 3 Bestedingen NPO-middelen in het **mbo**: realisatiepercentage en totaalbedragen

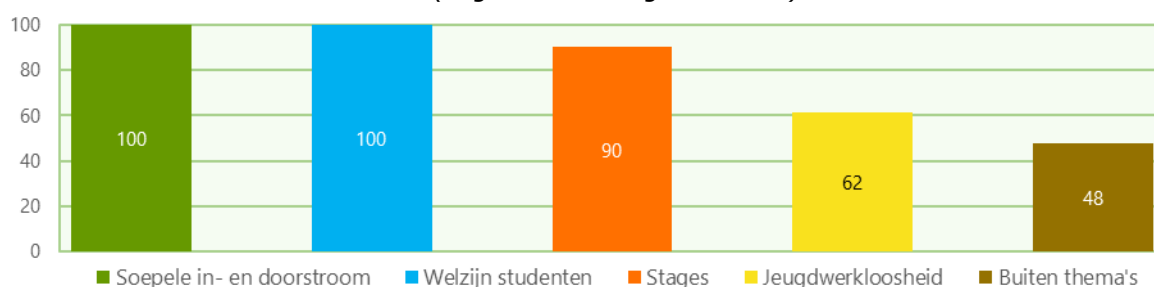
Realisatiepercentage	Aantal instellingen/jaarverslagen	Totaal ontvangen bedrag (*1.000)	Totaal besteed bedrag (*1.000)
99,9-100%	43	€ 175.803	€ 175.802
91-99%	9	€ 39.916	€ 39.295
75-90%	2	€ 6.168	€ 5.303
<75%	1	€ 2.112	€ 1.283
Totaal	55	€ 224.000	€ 221.683

Bron: Jaarverslagen mbo, 2021 t/m 2024

In het mbo konden de middelen besteed worden aan vier thema's (soepele in- en doorstroom, welzijn studenten en sociale binding met de opleiding, ondersteuning en begeleiding op het gebied van stages, en aanpak jeugdwerkloosheid. Daarnaast was het mogelijk om eigen activiteiten uit te voeren die niet aan een thema toe te kennen waren, maar uiteraard wel in lijn lagen met de doelstellingen van het NP Onderwijs. Alle mbo-instellingen hebben in elk geval een deel van hun budget besteed aan soepele in- en doorstroom (denk aan de aanpak

van studievertraging en extra begeleiding van studenten) en studentenwelzijn en 90% ook aan ondersteuning en begeleiding van stages (Figuur 16). Ongeveer twee derde van de instellingen heeft daarnaast een deel van het budget besteed aan het tegengaan van jeugdwerkloosheid. Ongeveer de helft van de mbo-instellingen heeft een deel van het budget buiten thema besteed, bijvoorbeeld aan projectorganisatie- en coördinatie, welzijn van docenten en digitalisering.

Figuur 16 NPO-middelen in het **mbo**, percentage instellingen dat NPO-middelen besteed heeft aan de verschillende thema's (ongeacht de hoogte daarvan)



Bron: Jaarverslagen mbo, 2021 t/m 2024.

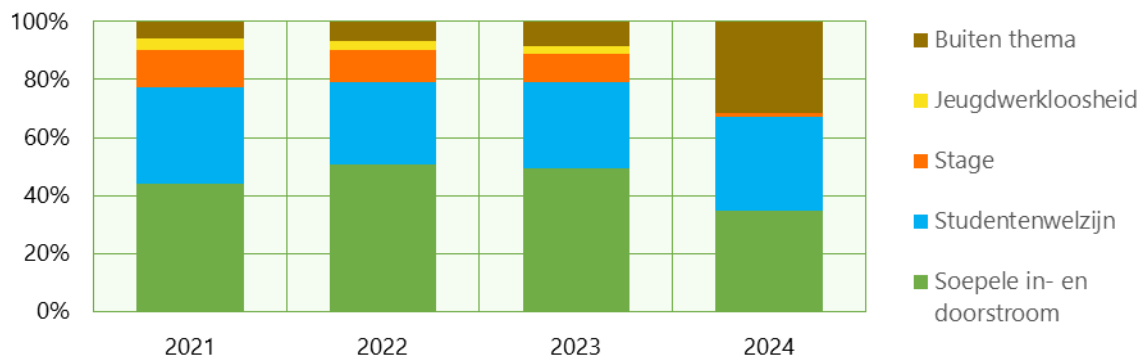
²⁰ ROC van Amsterdam en ROC Flevoland; Clusius en ROC Kop van Noord-Holland (fusie > Vonk); Friesland College en Friese Poort (fusie > Firda); Curio en Curio sector LNV; ROC de Leijgraaf en Koning Willem I

College (fusie > Koning Willem I College); Aeres en Nordwin (fusie > Aeres). Totaal aantal mbo-instellingen waarvan de jaarverslagen verwerkt zijn, komt daarmee op 55.

Kijken we vervolgens naar de bestedingen per thema per jaar (Figuur 17), dan wordt duidelijk dat de eerste twee thema's (soepele in- en doorstroom en studentenwelzijn) naar verhouding de hoogste bestedingen kennen: in totaal is driekwart van de NPO-middelen in het mbo aan deze thema's uitgegeven. De uitgaven verschillen iets per jaar. In het eerste jaar lag de nadruk iets sterker op maatregelen ter verbetering van het studentenwelzijn, daarna verschuift dat richting maatregelen gericht op

het bevorderen van een soepele in- en doorstroom. Tijdens de lockdowns in 2021 en begin 2022 richtten instellingen zich vooral op het wegwerken van studievertragingen die waren ontstaan doordat delen van het onderwijs niet konden doorgaan. In het mbo gebeurde dit onder meer via inhaalprogramma's, extra begeleiding, het herstel van achterstanden in praktijkleren en taal, en het aanbieden van alternatieve vormen van praktijkervaring.²¹

Figuur 17 NPO-middelen in het **mbo**, verdeling besteed budget over thema's



Bron: Jaarverslagen mbo, 2021 t/m 2024. NB. niet alle instellingen hebben hun middelen per thema verantwoord. N2021=49, N2022=55, N2023=36, N2024=8

Hbo

In het hbo kwamen de bestedingen iets meer geleidelijk op gang dan in het mbo. Aan het eind van 2022 was ongeveer 64% van het totale budget besteed, eind 2023 liep dat op naar 84% en inmiddels is 99% van het totale budget besteed. In totaal is er nog zo'n bijna 3 miljoen van de NPO-middelen in het hbo niet besteed.

Verreweg de meeste instellingen hebben alle middelen besteed of zitten daar (zeer) dichtbij. Er zijn 2 hogescholen die onder de 90% besteding zijn blijven steken, waarvan er een aangeeft in 2025 het resterende deel van de activiteiten gepland te hebben.

Tabel 4 Bestedingen NPO-middelen in het hbo: realisatiepercentage en totaalbedragen

Realisatiepercentage	Aantal instellingen/jaarverslagen	Totaal ontvangen bedrag (*1.000)	Totaal besteed bedrag (*1.000)
99,9-100%	24	€ 181.588	€ 181.579
91-99%	10	€ 99.261	€ 96.779
75-90%	2	€ 4.271	€ 3.781
<75%	0	€ 0	€ 0
Totaal	36	€ 285.121	€ 282.138

Bron: Jaarverslagen hbo, 2021 t/m 2024

In het hbo waren er vier thema's beschikbaar waarbinnen de middelen ingezet konden worden, met uiteraard ook hier de mogelijkheid beargumenteerd activiteiten binnen een eigen thema aan te dragen. De vier thema's binnen het hbo waren: soepele in- en doorstroom, welzijn studenten, stages en lerarenopleidingen. Gemiddeld hebben hogescholen op 3,9 thema's

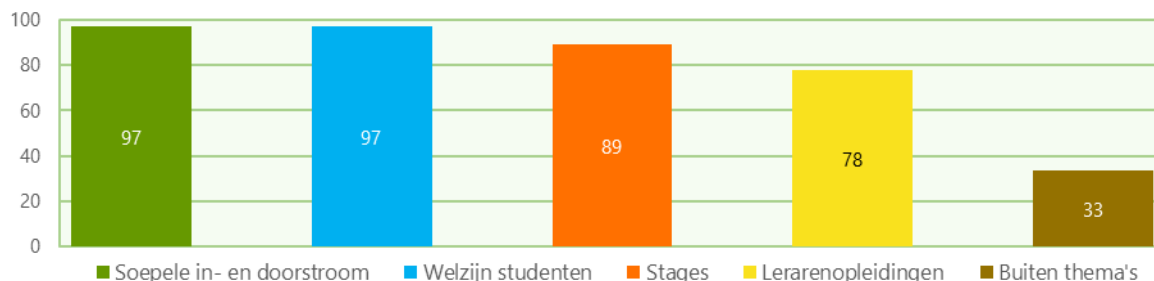
ingezet. Net als in het mbo, betreft dat vrijwel altijd de thema's soepele in- en doorstroom en welzijn van studenten. Ook heeft bijna 90% van de hogescholen NPO-middelen ingezet voor stages. Een kleine 80% van de hogescholen heeft een deel van hun NPO-budget ingezet ten behoeve van de lerarenopleidingen.

²¹ Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/WO (2021-2024).

Eén op de drie hogescholen heeft daarnaast ook wat budget buiten deze thema's besteed. Ook hier worden net als het mbo bij de toelichtingen

projectmanagement en coördinatie genoemd, als ook middelen voor digitalisering.

Figuur 18 NPO-middelen in het **hbo**, percentage instellingen dat NPO-middelen besteed heeft aan de verschillende thema's (ongeacht de hoogte daarvan)

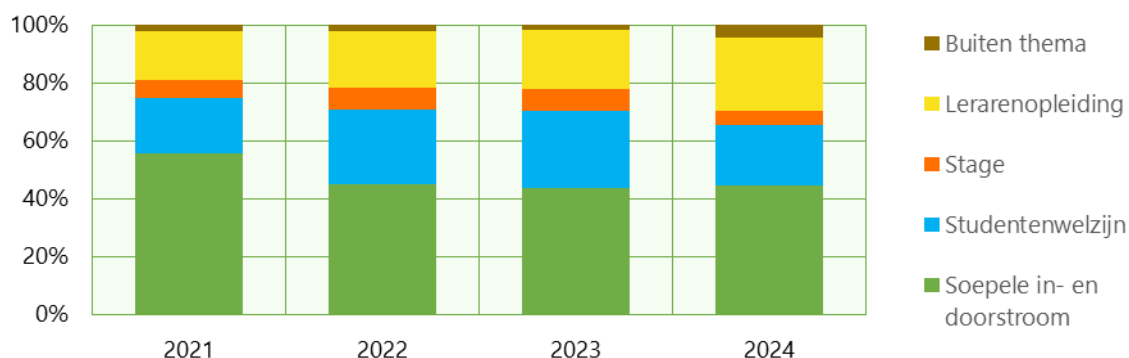


Bron: Jaarverslagen hbo, 2021 t/m 2024

Kijken we vervolgens naar de bedragen per thema (Figuur 19), dan wordt duidelijk dat de eerste twee thema's (soepele in- en doorstroom en studentenwelzijn) naar verhouding ook in het hbo de hoogste bestedingen kennen: in totaal is ruim twee derde van de NPO-middelen in het hbo aan deze thema's uitgegeven. Daarnaast is in het hbo relatief veel geld naar de lerarenopleidingen gegaan om enerzijds alternatieve stageplekken aan de studenten aan te bieden toen de scholen hun deuren gesloten hadden en anderzijds lerarenopleidingen te ondersteunen bij het anders organiseren van hun onderwijs. Immers, waar normaal een groot deel van de opleiding in de praktijk plaatsvond, was dat gedurende de pandemie niet mogelijk.

Daarbij speelt uiteraard ook mee dat de lerarenopleidingen een cruciale rol vervullen met het oog op de lerarentekorten. Naast deze drie grotere thema's, is er in het hbo nog een beperkt deel naar ondersteuning en begeleiding van stages gegaan en een nog kleiner deel naar thema's buiten de vier in de regeling genoemde thema's. De verdeling naar jaren laat zien dat de eerste prioriteit was het onderwijs door te laten gaan: zeker in het eerste jaar werd een relatief groot deel van de middelen ingezet op een soepele in- en doorstroom en het wegwerken van studieovertraging, onder meer via extra begeleiding, aanvullend onderwijs, tentamentrainingen en het bieden van vervangende praktijkervaringen.²²

Figuur 19 NPO-middelen in het **hbo**, verdeling besteed budget over thema's



Bron: Jaarverslagen hbo, 2021 t/m 2024, N2021=35, N2022=36, N2023=34, N2024=23

²² Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/VO (2021-2024).

Wo

De bestedingen van de NPO-gelden in het wo zijn het meest verspreid over de jaren van alle drie de sectoren. In het wo lag de nadruk van de bestedingen meer in de tweede deel van de looptijd van het NP Onderwijs. Het bestedingspercentage ligt in het wo inmiddels

marginaal hoger dan in mbo en hbo (0,3%-punt hoger) en hebben 11 van de 18 universiteiten hun volledige corona-enveloppe uitgegeven. Overall is er in het wo uiteindelijk ruim een half miljoen van de NPO-middelen nog niet verantwoord.

Tabel 5 Bestedingen NPO-middelen in het wo: realisatiepercentage en totaalbedragen

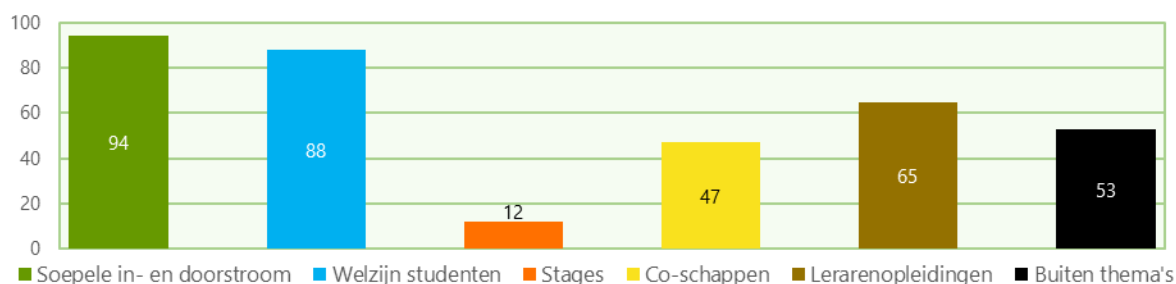
Realisatiepercentage	Aantal instellingen/jaarverslagen	Totaal ontvangen bedrag (*1.000)	Totaal besteed bedrag (*1.000)
99,9-100%	11	€ 57.294	€ 57.294
91-99%	6	€ 26.205	€ 25.636
75-90%	1	€ 25	€ 22
<75%	0	€ 0	€ 0
Totaal	18	€ 83.525	€ 82.952

Bron: Jaarverslagen wo, 2021 t/m 2024

Voor het wo zijn er vijf thema's opgenomen in het bestuursakkoord waaraan de corona-enveloppe kon worden besteed, en ook hier de mogelijkheid om daar buiten ook nog eigen activiteiten uit te voeren die wel in lijn zijn met de doelstelling van het NP Onderwijs, maar niet direct onder een thema te plaatsen zijn. De vijf thema's binnen het wo waren: soepele in- en doorstroom, welzijn studenten, stages, lerarenopleidingen en co-schappen. Gemiddeld hebben universiteiten op 3,4 thema's ingezet, ondanks dat er meer keuze was, is het gemiddeld aantal thema's lager dan in mbo en hbo. Er zijn 2 universiteiten die op slechts 1 thema hebben ingezet: de ene alleen op soepele in- en doorstroom en de andere uitsluitend op

welzijn van studenten. In het wo is de keuze voor thema's wat meer verspreid dan in de andere sectoren. En, niet verrassend, zijn er minder instellingen in het wo die NP-Onderwijs-middelen hebben uitgegeven aan het thema stage. Daarentegen is het aantal universiteiten dat in elk geval een deel van de NP-Onderwijs-middelen heeft ingezet van lerarenopleidingen en/of co-schappen wel substantieel. Net iets meer dan de helft van de universiteiten heeft een deel van de uitgaven gelabeld als 'buiten thema', in de jaarverslagen lezen we dat het dan gaat om enkele specifieke maatregelen (taalvaardigheid en aansluiting vo-ho), directe ondersteuning van docenten, maar meestal over de kosten voor projectmanagement.

Figuur 20 NPO-middelen in het wo, percentage instellingen dat NPO-middelen besteed heeft aan de verschillende thema's (ongeacht de hoogte daarvan)

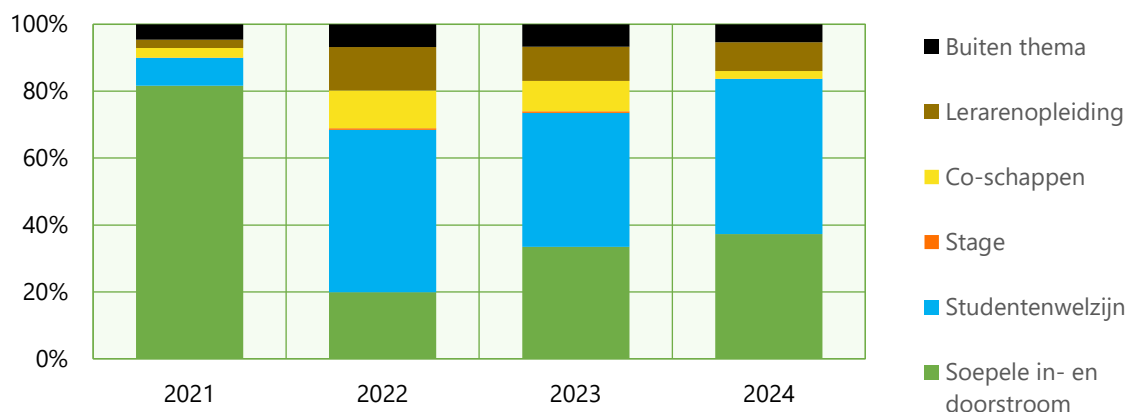


Bron: Jaarverslagen wo, 2021 t/m 2024

Kijken we naar de bedragen per thema (Figuur 21), dan blijken vanuit de meeste middelen ingezet te zijn ten behoeve van de eerste twee thema's (soepele in- en doorstroom en studentenwelzijn): in totaal is meer dan driekwart van de NPO-middelen in het wo aan deze thema's uitgegeven. Bij de universiteiten zien we een duidelijke keuze in de bestedingen.

In het eerste jaar van het NP Onderwijs lag de eerste uitdaging in het opvangen van de toegenomen instroom en het ondersteunen van studenten met vertraging door gemiste practica of stages. De maatregelen richtten zich vooral op het versterken van academische vaardigheden, studiebegeleiding en het welzijn van met name uitwonende studenten.²³

Figuur 21 NPO-middelen in het wo, verdeling besteed budget over thema's



Bron: Jaarverslagen wo, 2021 t/m 2024, N2021=16, N2022=18, N2023=16, N2024=13

De meeste instellingen (zowel in mbo als ho) beschouwden het budget als toereikend om de belangrijkste problemen aan te pakken en binnen de zes thema's passende keuzes te maken. Dit duidt erop dat de richtlijnen

voldoende ruimte boden om plannen te ontwikkelen die aansloten bij zowel de behoeften van studenten als de mogelijkheden van de organisatie.²⁴

3.3 Uitgaven NP Onderzoek

Naast de corona-enveloppe voor onderwijs was er, zoals eerder vermeld, eveneens een envelop gereserveerd voor onderzoekers die door de coronamaatregelen vertraging opliepen in de vorm van het "Steunprogramma voor herstel en perspectief onderzoeker"²⁵. Het geld kon worden besteed aan contractverlengingen en overige kosten die noodzakelijk zijn voor onderzoekers om hun onderzoek goed te kunnen afronden. De middelen werden beschikbaar gesteld aan hbo-instellingen die daarvoor bij Regieorgaan SIA (Stichting Innovatie Alliantie, de organisatie die in het hbo o.a. praktijkgericht onderzoek financiert) een aanvraag deden (20 in totaal) en aan alle universiteiten, academische ziekenhuizen en de onderzoeksinstituten KNAW en NWO-i. Voor veel promovendi en postdocs betekende dit dat zij hun projecten konden afronden zonder dat hun

carrièreperspectief in gevaar kwam. De wetenschap behield hiermee een belangrijke groep jonge onderzoekers die anders mogelijk was uitgevallen.

Eind 2024 zijn vrijwel alle middelen van het steunprogramma voor onderzoekers besteed en verantwoord (98,6%), waarmee naar schatting ruim 9.200 onderzoekers zijn geholpen. Uiteindelijk is er zo'n 2,2 miljoen nog niet verantwoord van de in totaal 162 miljoen aan middelen voor het steunprogramma voor onderzoekers. Van 48 instellingen die vanuit het steunprogramma geld hebben ontvangen, hebben er 36 het volledige budget uitgegeven. Van de 12 instellingen voor wie dat niet geldt, zijn er 4 die minder dan 90% hebben uitgegeven.

²³ Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/WO (2021-2024).

²⁴ Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/WO (2021-2024).

²⁵ Kamerbrief 'Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief'.

Tabel 6 Bestedingen "Steunprogramma voor herstel en perspectief onderzoeker": realisatiepercentage en totaalbedragen²⁶

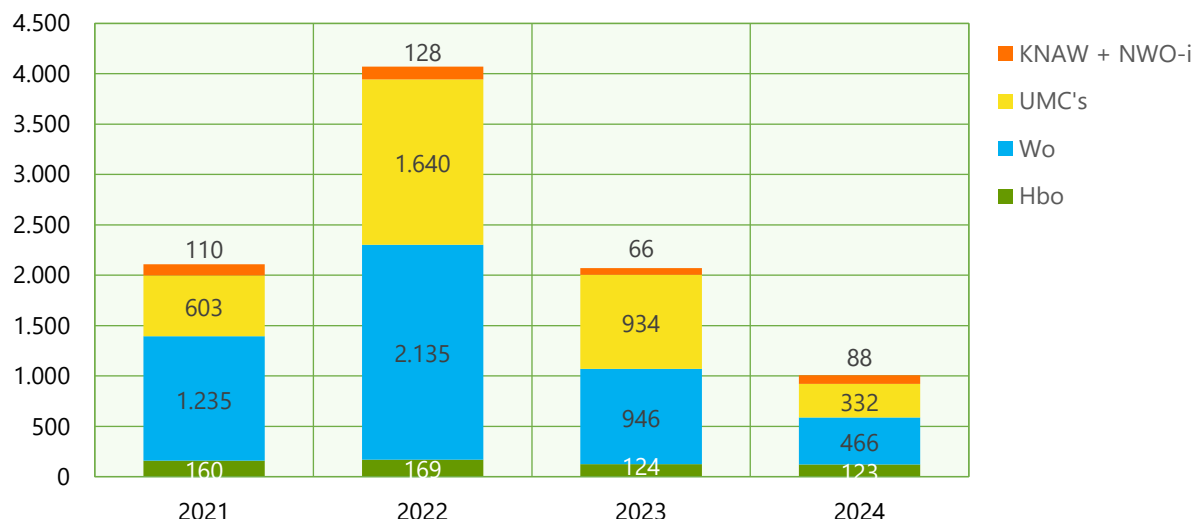
	Totaal aantal geholpen onderzoekers	Totaal ontvangen (*1.000)	Totaal besteed (*1.000)	% realisatie totaal	Gemiddelde realisatie per instelling
Totaal hbo (20)	453	€ 6.098	€ 5.637	92,4%	96,2%
Totaal wo (18)	4.782	€ 79.228	€ 78.134	98,6%	97,1%
Totaal UMC's (8)	3.177	€ 69.190	€ 68.505	99,0%	99,0%
NWO-i	218	€ 4.756	€ 4.756	100,0%	100,0%
KNAW	174	€ 2.728	€ 2.728	100,0%	100,0%
Totaal (48)	9.262	€ 162.000	€ 159.761	98,6%	97,2%

Bron: Jaarverslagen 2021 t/m 2024

In Figuur 22 is de ontwikkeling van het aantal geholpen onderzoekers per jaar weergegeven. Daaruit is af te lezen dat de meeste onderzoekers vanuit het steunprogramma

geholpen zijn in de periode 2021 t/m 2023, met veruit de grootste piek in 2022. Slechts een relatief beperkt aantal onderzoekers ontving in 2024 nog steun vanuit het programma.

Figuur 22 Aantal geholpen onderzoekers per jaar



Bron: Jaarverslagen 2021 t/m 2024

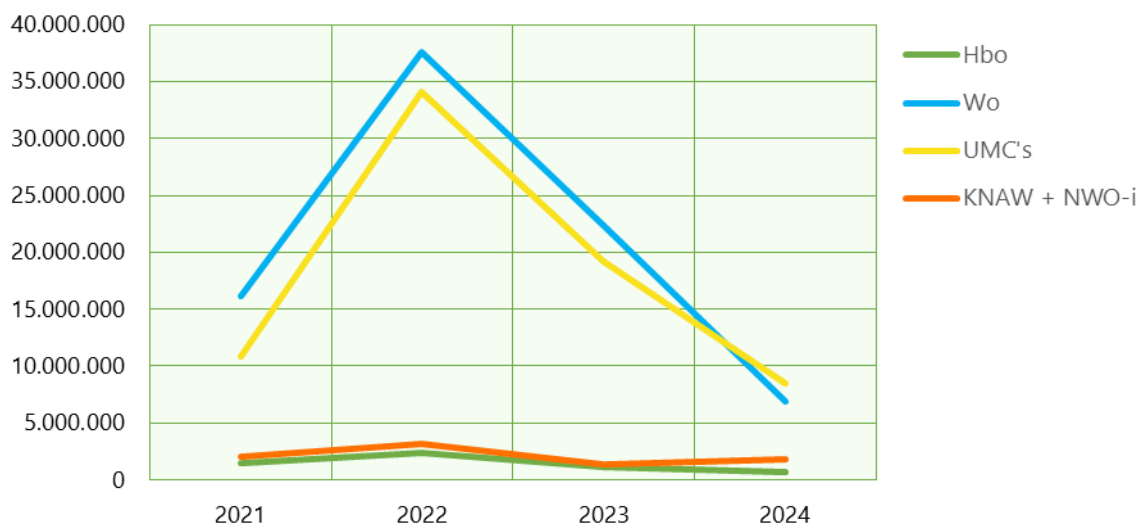
De beweging die we bij het aantal geholpen onderzoekers zien, zien we ook terug wanneer we naar de bestedingen per jaar kijken. In het wo en bij de umc's is het grootste deel van de middelen besteed in 2022. Bij de hogescholen en de twee onderzoeksinstituten zien we een gelijkmatiger verdeling van de bestedingen over de vier jaar. Uit de kwalitatieve evaluatie van Berenschot blijkt dat het steunprogramma voor onderzoekers als effectief is ervaren: de snelle

beschikbaarheid en flexibele inzet van middelen werkten ondersteunend, ondanks enkele administratieve en communicatieve knelpunten. De uiteenlopende manieren waarop universiteiten en hogescholen de middelen verdeelden onder de onderzoekers, laten bovendien zien dat de inzet van middelen goed kon worden afgestemd op verschillende contexten en behoeften.²⁷

²⁶ In het eerste jaar was de rapportage in de jaarverslagen over bestedingen onduidelijk. Later werd een vaste tabel gebruikt, maar door vermenging met eigen middelen en dubbeltellingen bleef het beeld onvolledig. Ontbrekende gegevens zijn aangevuld met door Berenschot opgevraagde informatie; uitgaven boven het ontvangen bedrag zijn gecorrigeerd.

²⁷ Berenschot (2025). Kwalitatieve evaluatie Nationaal Programma Onderwijs MBO/HBO/VO (2021-2024).

Figuur 23 Besteding middelen steunprogramma onderzoekers per jaar



Bron: Jaarverslagen 2021 t/m 2024

3.4 Ontwikkelingen in personeel

De voorgaande analyse toont hoe de NPO-middelen in 2021, 2022, 2023 en 2024 zijn besteed en verantwoord, en dat in die jaren veel onderzoekers zijn geholpen. Omdat het grootste

deel van de NPO-middelen is uitgegeven aan personeel, gaan we in deze paragraaf nader in op de personele ontwikkeling. We baseren ons daarbij op gegevens van DUO, de VH en UNL.

Personele ontwikkeling

Uit personeelsgegevens van DUO, de VH en UNL blijkt dat de personele formatie in het mbo, hbo en wo in de laatste jaren is toegenomen (zie Figuur 24). Vooral in 2021 steeg de personele formatie sterk, door de toename van het aantal studenten in 2020 en extra (reguliere) bekostiging in 2021²⁸. In het mbo nam het aantal voltijdbanen in 2021 toe met 3,4%. In het hbo en wo was de groei nog groter, en steeg de formatie met respectievelijk 7,5% en 5%. Deze groei hangt voor een belangrijk deel samen met de toename van het aantal studenten (in 2020/21) en de (extra) bekostiging die

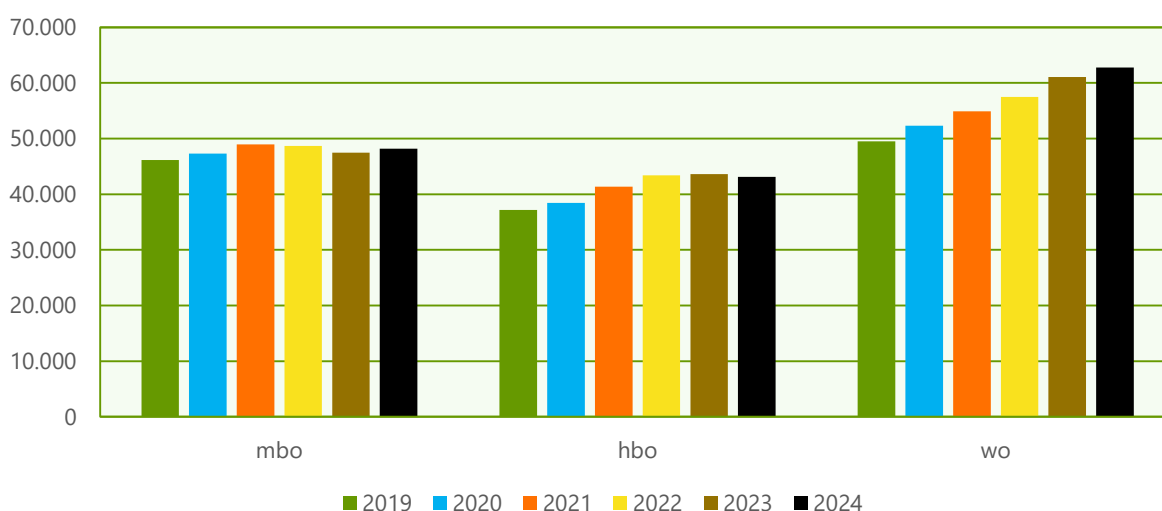
instellingen daarvoor in 2021 hebben ontvangen, vanuit het NP Onderwijs. Het gaat hierbij (voor alle duidelijkheid) niet om de corona-enveloppe, maar extra middelen om de groei van het aantal studenten op te vangen en de inzet van extra onderwijspersoneel mogelijk te maken.

Na de coronapandemie, zien we in het mbo sinds 2022 een lichte daling van de formatie. In het hbo is de formatie in 2024 ook afgenomen (-1,1%).

²⁸ De examenmaatregelen die begin 2020 zijn genomen, hebben in 2020 tot een toename van het

aantal studenten geleid en in 2021 tot extra financiële middelen (reguliere bekostiging o.b.v. t-1).

Figuur 24 Ontwikkeling van de personele formatie (fte), naar sector 2019-2024



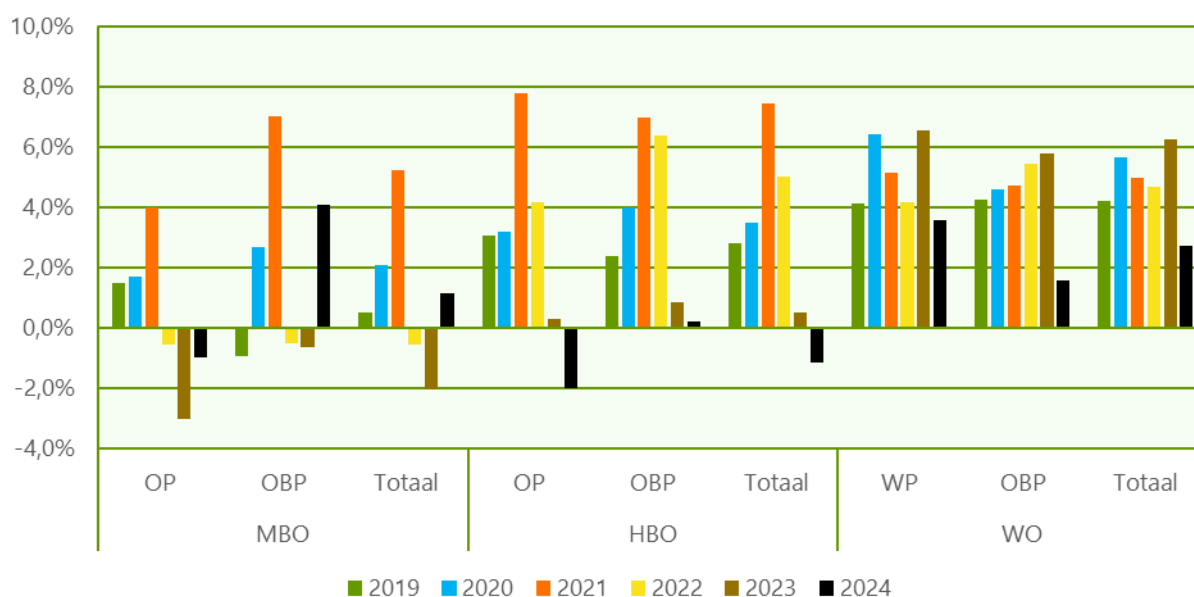
Bron: DUO (2025), VH (2025), UNL (2025) | De formatie wo is excl. kleine (theologische) universiteiten

Figuur 25 toont de jaarlijkse ontwikkeling van de personele formatie in het mbo, hbo en wo naar sector en functiegroep. Daarbij valt op dat het arbeidsvolume van het onderwijzend personeel in het hbo en wo relatief sterker is toegenomen dan van het ondersteunend personeel. In het mbo zien we een naar verhouding sterke toename van het aantal ondersteuners in 2020 en 2021, gevolgd door een afname. Het arbeidsvolume van docenten nam in 2021 ook

toe, maar daarna duidelijk af. In het hbo zien we na de piek in 2021, recent ook een daling van het aantal docenten (in 2024: -2%).

De ontwikkeling van de personele formatie in het wo toont een afwijkend beeld. In de afgelopen zes jaar zien we hier een jaarlijkse groei van het arbeidsvolume. Dit geldt zowel voor het wetenschappelijk personeel als het ondersteunend personeel (zie Figuur 25).

Figuur 25 Jaarlijkse ontwikkeling van de personele formatie (fte), naar sector en functiegroep



Bron: DUO (2025), VH (2025), UNL (2025) | OP = onderwijzend personeel, OBP = ondersteunend personeel, WP = wetenschappelijk personeel.

Uit de diverse metingen van de implementatiemonitor blijkt dat instellingen de NPO-middelen vooral hebben ingezet ter ondersteuning van studenten. Het gaat daarbij om arbeidsintensieve activiteiten, zoals extra lessen, coaching en begeleiding. Uit gedetailleerde formatiegegevens van DUO blijkt dat in 2021 niet alleen het aantal vakleraren en instructeurs in het mbo is toegenomen, maar ook het aantal zorgmedewerkers, onderwijs-coördinatoren en ondersteunende medewerkers (OBP: onderwijsbeheerspersoneel). Bij de universiteiten zien we een soortgelijk beeld. De totale formatie bij universiteiten nam in 2021

met 5% toe, maar naar functie waren er grote verschillen. Het aantal docenten steeg in 2021 met 10% en het aantal promovendi met 7%. Daarnaast zien we in het wo een relatief sterke toename van het aantal ondersteuners dat zich bezighoudt met studentgerichte ondersteuning (in 2021 +8,4%, en 2022 +8,1%). Deze gegevens ondersteunen het beeld uit de implementatie-monitor dat instellingen meer ondersteuning (lees aan zorg gerelateerd personeel) inzetten dan in de jaren voor corona, met name om het studentenwelzijn te verbeteren.

Toename tijdelijk personeel

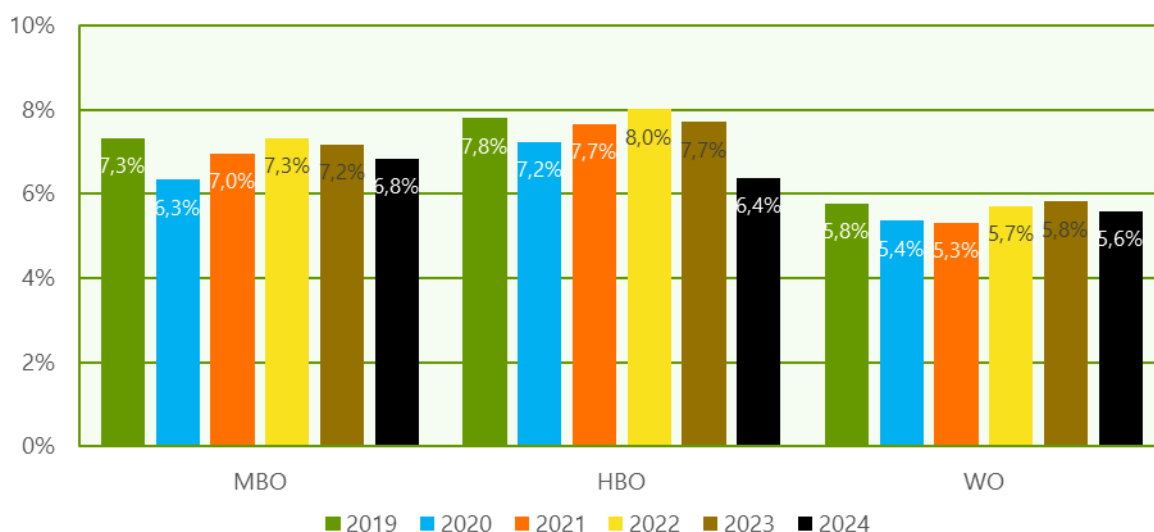
Een uitsplitsing naar type dienstverband laat zien dat de uitbreiding van de formatie voor een belangrijk deel is gerealiseerd door tijdelijk personeel. Dit komt ook overeen met de tijdelijkheid van de middelen van het NP Onderwijs. In het mbo nam het percentage docenten met een tijdelijk contract tussen 2019 en 2022 met 4 procentpunt toe (van 15% naar 19%) en onder ondersteuners met 6 procentpunt (van 16% naar 22%). In het hbo en wo is het aandeel medewerkers met een tijdelijk contract ook toegenomen, met name in 2021.

lasten. Uit de figuur blijkt dat de uitgaven aan externe inhuur in 2020 sterk zijn gedaald, door de lockdowns en het vele onlineonderwijs. In 2021 en 2022 zien we, met name in mbo en hbo, de uitgaven weer oplopen. Bij de universiteiten zien we in 2021 een lichte daling en in 2022 en 2023 een bescheiden groei. Hoewel op basis van deze cijfers niet direct kan worden geconcludeerd dat het om de inzet van NPO-middelen gaat, is wel duidelijk dat instellingen in 2021, '22 en '23 meer aan de inhuur van extern personeel hebben uitgegeven dan in 2020.

Uit de jaarverslagen van instellingen blijkt daarnaast dat niet alleen de 'eigen' personeelsformatie in omvang is toegenomen, maar dat ook de externe inhuur is gestegen. Figuur 26 toont ontwikkeling van de externe inhuur als percentage van de totale personele

In 2024 is het percentage externe inhuur in alle drie de sectoren gedaald. De afloop van het NP Onderwijs kan hier een (bescheiden) rol in hebben gespeeld, maar op basis van de beschikbare data is niet te achterhalen wat de oorzaak van deze daling precies is.

Figuur 26 Ontwikkeling van externe inhuur als percentage van de totale personele lasten



Bron: DUO Jaarverslaggegevens - 2019 t/m 2024

Geschat effect van NP Onderwijs

Uit voorgaande analyses blijkt dat de personele formatie in 2021 sterk is toegenomen, en in de jaren daarna een wisselend beeld toont, in lijn met de ontwikkelingen van de bestedingen van het NP Onderwijs. In het mbo is het aantal fte in 2022 en 2023 gedaald, ondanks de inzet van NPO-middelen. In het hbo nam de formatie in 2022 en 2023 toe, maar in 2024 af, en in het wo nam de formatie in alle jaren (2021-2024) toe. Tegelijkertijd zien we de laatste jaren in alle drie de sectoren een toename van de student/personeel ratio; de inzet van 'extra' personeel.

De vraag is in dit verband welk effect de inzet van NPO-middelen heeft gehad op de personele formatie in mbo, hbo en wo? Om antwoord te geven op deze vraag is een doorrekening gemaakt op basis van: 1) formatiegegevens, 2) de ingezette NPO-middelen en 3) gegevens over de personele lasten in mbo, hbo en wo. Op basis van jaarverslaggegevens en gegevens over de personele formatie (fte) is voor alle drie de sectoren een inschatting gemaakt van de *gemiddelde personele last* (GPL)²⁹ per jaar. De door instellingen ingezette NPO-middelen zijn vervolgens omgerekend naar fte, door deze te delen door de (geschatte) GPL. In de analyse zijn de kleine levensbeschouwelijke universiteiten buiten beschouwing gelaten omdat hiervan géén formatiegegevens beschikbaar zijn. De inzet van onderzoeksmiddelen bij academische ziekenhuizen is in de analyse wel meegenomen.

Figuur 27 toont de jaarlijkse ontwikkeling van de personele formatie (fte) in mbo, hbo en wo en de door ons geschatte formatie in verband met de inzet van NPO-middelen (fte NPO). Het gaat hierbij om de totalen per sector. Er is géén

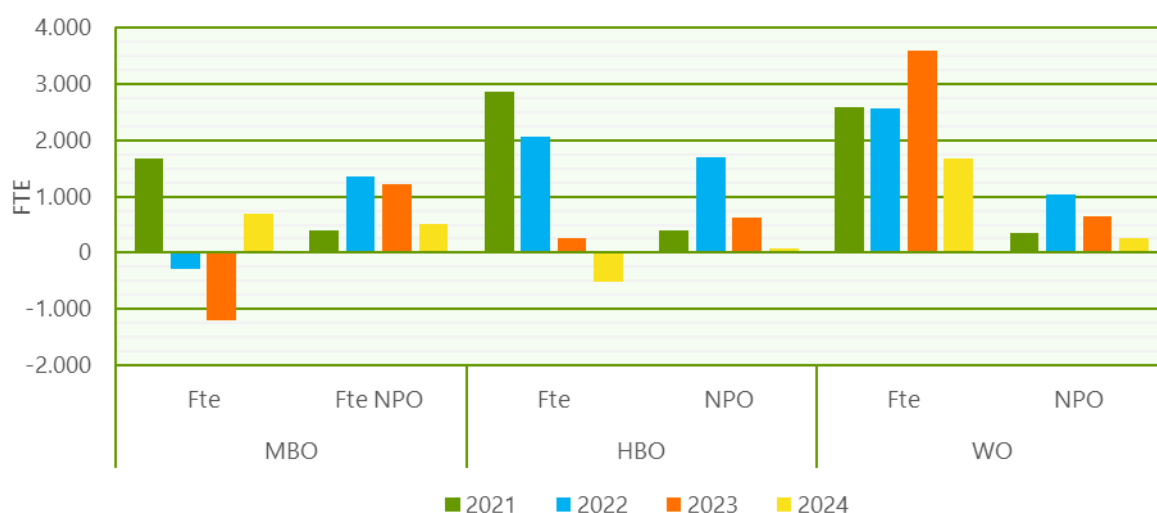
onderscheid gemaakt naar functiegroep. Uit de figuur blijkt het volgende:

- De inzet van NPO-middelen (corona-enveloppe) heeft vooral in 2022 en 2023 voor de inzet van (extra) personeel gezorgd. In 2021 was de inzet nog relatief klein (1.050 fte).
- De personele formatie is in 2021 in alle drie de sectoren toegenomen. Deze groei hangt samen met de toename van het aantal studenten (in 2020) en de daaraan gerelateerde bekostiging (in 2021). Het gaat hierbij (zoals eerder aangegeven) om NPO-middelen gericht op de 'opvang' van extra studenten, en niet om de corona-enveloppe.
- De personele formatie in het mbo is in 2022 en 2023 gedaald, ondanks de inzet van NPO-middelen. Indien de NPO-middelen niet zouden zijn ingezet, zou de personeelsomvang in beide jaren sterker zijn gedaald, als gevolg van demografische krimp.
- De personele ontwikkeling in het hbo is in 2022 en 2023 sterk beïnvloed door de inzet van NPO-middelen. De groei in 2022 (+2.074 fte) komt voor een groot deel door inzet van NPO-middelen (+1.707 fte), en de groei in 2023 (+ 253 fte) is zelfs volledig aan het NPO te danken. Zonder NPO-middelen was de formatie in het hbo in 2023 gedaald.
- In het wo zien we een ander beeld. De personele formatie is in het wo ieder jaar toegenomen, maar dit komt waarschijnlijk voor een klein deel door de inzet van NPO-middelen. De beschikbaarheid van extra onderzoeksmiddelen, speelt in het wo mogelijk een veel grotere rol in de ontwikkeling van de personele formatie.

²⁹ Tot de personele lasten rekenen we: lonen, sociale lasten, pensioenpremies en eventuele ontslagvergoedingen. De GPL betreft de personele

lasten per fte. In de analyse is hierbij géén onderscheid gemaakt naar functie.

Figuur 27 Ontwikkeling personele formatie en geschatte formatie vanwege NPO, naar sector



Bron: Eigen berekening op basis van DUO (2025), VH (2025), UNL (2025), en schatting op basis van jaarverslaggegevens, formatiedata en bestedingen

Al met al, toont de analyse een helder en consistent beeld. In 2021 is de formatie in alle drie de sectoren (sterk) toegenomen. Dit hangt samen met de inzet van NPO-middelen om de groei van het aantal studenten op te vangen. De middelen uit de corona-enveloppe hebben vooral in 2022 en 2023 geleid tot een toename van de personele inzet. In het mbo heeft de inzet van NPO-middelen in 2022 en 2023 gezorgd voor een (per saldo) verminderde daling van formatie

door de demografische daling van de instroom van studenten. In het hbo geldt dat ook voor de inzet van NPO-middelen in 2023. Zonder NPO-middelen was de formatie in het hbo afgenomen en was de ondersteuning van studenten een stuk lastiger geweest. In het wo was het NPO-budget relatief klein en hebben vooral de middelen voor onderzoekers effect gehad op formatieontwikkeling.

3.5 Samenvatting

Tussen 2021 en 2024 ontvingen mbo-, hbo- en wo-instellingen extra middelen uit het NP Onderwijs om de gevolgen van de coronacrisis voor studenten en onderzoekers te beperken. Deze zogenoemde corona-enveloppen konden naar eigen inzicht worden besteed binnen vooraf afgesproken thema's, zoals soepele in- en doorstroom, studentenwelzijn en ondersteuning bij stages. Het ministerie van OCW stelde in totaal ruim € 592 miljoen beschikbaar, waarvan uiteindelijk tot op heden 99% werd besteed en verantwoord.

Naast het onderwijsdeel bevatte het NP Onderwijs een apart steunprogramma voor onderzoekers die door de coronacrisis vertraging opliepen. Dit werd uitgevoerd door hogescholen, universiteiten, umc's, NWO-i en KNAW. Eind 2024 was 98,6% van dit budget besteed, waarmee naar schatting ruim 9.200 onderzoekers werden ondersteund. Het grootste deel van de steun werd verleend in de periode 2021-2023, met een piek in 2022.

Binnen de verschillende onderwijssectoren werden de middelen op uiteenlopende manieren benut. In het mbo lag het zwaartepunt bij de ondersteuning van studentenwelzijn en doorstroom, samen goed voor ongeveer driekwart van de uitgaven. Het hbo koos, naast deze thema's, nadrukkelijk voor investeringen in de lerarenopleidingen, omdat de pandemie daar tot een tekort aan stageplekken en begeleiding leidde. Universiteiten spreidden hun uitgaven meer over de jaren en richtten zich vooral op de continuïteit van de opleiding, met speciale aandacht voor co-schappen en begeleiding van promovendi. Alle sectoren hebben inmiddels vrijwel alle middelen doelgericht ingezet om de acute problemen van studenten en docenten te verlichten en op te lossen.

In alle onderwijssectoren nam de personele formatie in 2021 sterk toe. Dit hield verband met de groei van het aantal studenten (in 2020/21) en de extra financiële middelen die instellingen in 2021 hebben gekregen (vanuit het NP Onderwijs) om deze groei op te vangen. In het mbo daalde de formatie daarna per saldo weer vanaf 2022, terwijl het hbo in 2022 en 2023 nog groeide dankzij NPO-financiering; zonder deze middelen zou daar zelfs een krimp zijn geweest. In het wo groeide de formatie elk jaar, maar dit kwam vooral door extra onderzoeksmiddelen en beperkt door de andere middelen uit het NP Onderwijs.

Uit kwantitatieve analyse blijkt dat de inzet van NPO-middelen in het mbo tot een verminderde daling van de formatie in 2022 en 2023 heeft geleid, en in het hbo krimp in 2023 heeft voorkomen. Zonder de NPO-middelen was de

formatie in mbo en hbo in genoemde jaren afgenomen.

Verder blijkt dat de NPO-middelen vooral werden ingezet voor arbeidsintensieve begeleiding en studentenwelzijn, wat leidde tot meer docenten, ondersteuners en zorg-medewerkers. Deze uitbreiding is voor een deel gerealiseerd via tijdelijke contracten en externe inhuur en deels door (extra) inzet van eigen personeel³⁰. Na 2023 liep de externe inhuur weer terug, hier kunnen ook de aangekondigde bezuinigingen in het hbo en wo en strengere regels rond zzp-constructies een rol hebben gespeeld. Kortom: het NP Onderwijs had vooral zichtbaar effect op de personele inzet in het hbo en zorgde in het mbo na een aanvankelijke toename vooral voor een demping van krimp. In het wo was de impact beperkt, omdat andere financieringsstromen daar belangrijker waren.

³⁰ Circa 40 procent van de geschatte NPO-formatie is ingezet door personeel met een tijdelijk dienstverband.

4 NP Onderwijs: lessen en aanbevelingen

Vier jaar na de uitbraak van corona zijn de gevolgen van de pandemie voor het vervolgonderwijs grotendeels verdwenen. De meeste studenten zijn weer op koers: studievertraging door corona nam sterk af en het studentenwelzijn herstelt. Mede dankzij het NP Onderwijs konden 9.262 onderzoekers hun (vertraagde) onderzoek alsnog voortzetten. Wel blijft aandacht voor studentenwelzijn belangrijk, net als het bereiken van studenten die hulp nodig hebben en in het bijzonder studenten in een kwetsbare positie. De belangrijkste doelen van het NP Onderwijs voor het vervolgonderwijs – het terugdringen van door corona ontstane studievertragingen en het verbeteren van het studentenwelzijn – zijn daarmee bereikt. In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van de belangrijkste lessen van vier jaar NP Onderwijs op basis van de kwantitatieve analyse en doen vanuit die lessen vier aanbevelingen voor de toekomst.

De belangrijkste lessen uit vier jaar NP Onderwijs:

Hulp helpt! De maatregelen hebben aantoonbaar geleid tot minder studievertraging en uitval. Het niet krijgen van hulp zorgt ervoor dat studenten in alle sectoren (bijna) drie keer zo vaak uitvallen. Het lukt instellingen steeds beter om meer studenten met hulp te bereiken, al is een groep (vaak met mentale problemen) nog te vaak onvoldoende in beeld.

Fysiek onderwijs is onvervangbaar. De coronaperiode liet zien dat volledig online onderwijs negatieve gevolgen heeft voor motivatie, mentale gezondheid en studievoortgang. Online-onderwijs werkt vooral als aanvulling, niet als vervanging.

De vorm van financiering maakte **snelle actie mogelijk**. De snelle hulp en flexibiliteit in de wijze waarop de middelen ter beschikking zijn gesteld (als aanvullende bekostiging i.p.v. als subsidie) heeft de instellingen in staat gesteld om toen de situatie daarom vroeg de geldstromen snel te verleggen naar daar waar het op dat moment nodig was. Dat was met een gerichte subsidiemaatregel niet mogelijk geweest. De keuze voor aanvullende bekostiging in plaats van subsidies gaf instellingen bovendien de volledige flexibiliteit om maatregelen te nemen die pasten bij hun eigen context. Dit vergrootte de effectiviteit en het draagvlak van de aanpak.

Het acute tekort aan stages leidde tot **een gezamenlijke aanpak**. Na de harde lockdowns waarin de stagetekorten zeer snel hoog waren opgelopen, zien we een snel herstel van de stagemarkt en van de doorstroom van de gediplomeerde studenten naar werk. De onderwijsinstellingen, leer-bedrijven en economische sectoren hebben in die periode zich gezamenlijk ingespannen om alternatieven aan te bieden en zodra het maar weer enigszins kon de stages en bbl-plekken weer op te starten. Hier sloot de aanpak goed aan op de ondersteunende maatregelen voor het bedrijfsleven, wat de negatieve impact van de coronapandemie en lockdowns aanzienlijk heeft beperkt. De creatieve oplossingen voor stagetekorten – zoals digitale varianten en intensievere samenwerking met bedrijven – versnelden niet alleen herstel maar blijken ook duurzaam waardevol.

De **lat lager leggen** (versoepelingen rondom de examens) is **niet altijd gunstig**. Het heeft voor een groep studenten geleid tot vertraging en uitval in het vervolgonderwijs. Bedacht moet worden dat deze studenten met minder bagage op hun nieuwe school moesten starten in tijden van schoolsluitingen, weinig kans om aansluiting te vinden, los van de hun oude, bekende schoolomgeving.

Ondanks dat de coronapandemie alweer even geleden is, is er ook nu nog sprake van **na-ijleffecten**. De impact van de maatregelen op de studenten in een meer kwetsbare positie moet niet worden onderschat. De cijfers laten zien dat de impact van de pandemie daar het grootst is geweest. Juist op de meer cruciale momenten van leerlingen en studenten in hun schoolloopbaan, zoals de overgang naar het vervolgonderwijs, was de impact groot. Eenmaal opgelopen studieachterstand blijkt maar moeilijk te herstellen. In de cohortanalyses blijkt dat (vooral kwetsbare) studenten de effecten soms nog jaren in hun schoolloopbaan meenemen.

Het NP Onderwijs was een **kortlopend** programma voor een tijdelijk, maar zeer diep ingrijpend probleem dat een zeer grote impact heeft gehad op de hele samenleving. We zien dat de onderwijsinstellingen hier goed op hebben ingespeeld. Ze hebben de maatregelen gerealiseerd met de (tijdelijke) extra inzet van de eigen mensen, het aanstellen van tijdelijk personeel en in bescheiden mate ook met extra externe inhuur. Het stelde hen in staat om ook snel weer af te bouwen naar de reguliere bedrijfsvoering.

Vanuit de lessen die geleerd zijn in vier jaar NP Onderwijs, kan een aantal aanbevelingen voor de toekomst worden geformuleerd.

>> Voorkom zo veel mogelijk harde lockdowns in de toekomst

De beslissing om de onderwijsinstellingen (goeddeels) te sluiten kan worden verklaard worden uit de toenmalige omstandigheden; de noodzaak om kwetsbare mensen, maar ook de docenten te beschermen (ook de plicht van een werkgever) en de grote onzekerheid over de gevolgen en de ontwikkeling van de pandemie. De lockdowns in het onderwijs hebben echter ingrijpende gevolgen gehad voor studenten, instellingen en de samenleving als geheel. Hoewel veel negatieve effecten inmiddels zijn hersteld, is de schade aan motivatie, mentale gezondheid, sociale binding en stagepraktijk aanzienlijk (geweest). Iets wat bij toekomstige crisis zwaar dient te worden meegewogen. Het sluiten van onderwijsinstellingen dient dan ook in toekomstige crises, als het maar enigszins mogelijk is, te worden vermeden.

>> Blijvende aandacht voor studentenwelzijn

We zien dat het studentenwelzijn fors is verbeterd. Uit de evaluatie blijkt evenwel ook dat nog steeds een groep studenten die wél hulp nodig heeft, aangeeft deze niet of onvoldoende te krijgen. Het risico dat juist zij afhaken of langdurig studievertraging oplopen is groot.

Daarom is het aan te bevelen dat instellingen proactiever gaan signaleren welke studenten ondersteuning nodig hebben, en hen actief begeleiden naar passende hulp. Van studenten verwachten dat zij zelf om hulp vragen, blijkt in de praktijk onvoldoende. Het is van belang dat instellingen de signaleringsfunctie versterken, bijvoorbeeld door docenten en mentoren beter toe te rusten, de toegang voor studenten tot hulp laagdrempelig te maken (inzet van vertrouwenspersonen, ouderejaars studenten met een opleiding, en door data over studievoortgang actiever te gebruiken om risico's vroegtijdig te herkennen).

>> Oog voor de gehele onderwijsloopbaan

De versoepelingen van de examinering in het voortgezet onderwijs die zijn ingesteld om leerlingen soepeler naar het vervolgonderwijs te leiden, hadden uiteindelijk voor vooral studenten in een kwetsbare positie een averechts effect in dat vervolgonderwijs: studenten uit deze cohorten vielen vaker uit en hadden vaker vertraging. Dit benadrukt het belang van verdere verbetering van een meer samenhangende benadering bij crisismaatregelen die de onderwijsniveaus overstijgt. Toekomstige interventies moeten zorgvuldig worden afgewogen, met oog voor zowel de korte als de lange termijn.

>> Borg succesvolle interventies structureel

Veel maatregelen die vanuit de NP Onderwijs zijn gefinancierd waren tijdelijk van aard, zoals het vergroten van de personele capaciteit of het verkleinen van klassen. Toch laat de evaluatie zien dat enkele van deze interventies blijvende meerwaarde hebben, vooral op het gebied van welzijn, sociale binding, flexibiliteit in onderwijs en samenwerking met werkgevers. Door deze positieve elementen structureel te behouden, kan het NP Onderwijs ook op de langere termijn bijdragen aan de kwaliteit en toekomstbestendigheid van het onderwijs.

**© MOOZ in opdracht van het ministerie van
OCW, 2025**

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Fotografie: Ivan S, Armin Rimoldi, Karola G, Yusuf Çelik

November 2025

