

Impact op onderwijs:

Structurele ambities met tijdelijk geld

Het advies in het kort

De coronaperiode heeft in Nederland een brede en complexe problematiek in het primair onderwijs blootgelegd, die versterkt wordt door het oplopende lerarentekort. Het Impactteam Corona en Onderwijskwaliteit van de PO-Raad vindt dat deze problematiek duurzaam dient te worden aangepakt.

Wij juichen toe dat de overheid hiervoor via het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ruime middelen ter beschikking heeft gesteld. Er zit echter een spanning tussen de structurele en complexe aard van de opgaven en de aanpak van het NPO. Enerzijds komt dat door het incidentele karakter van de middelen: voor structurele problemen zijn duurzame oplossingen nodig. Anderzijds komt het door de gekozen aanpak: het bestrijden van leervertraging met evidencebased interventies uit een menukaart. Deze benadering doet geen recht aan de complexiteit binnen het onderwijs: 'leervertraging' is een containerbegrip en interventies leveren niet in elke context hetzelfde resultaat. Bovendien sluit de gekozen aanpak niet aan bij de bestaande governancestructuur.

Het Impactteam is uitgesproken voorstander van wetenschappelijke gefundeerde innovaties en interventies in het onderwijs, maar dan wel passend bij de context van scholen en schoolbesturen én binnen de wettelijke governancestructuren. Het Impactteam is van mening dat structurele problemen alleen met structurele investeringen kunnen worden opgelost.

Het Impactteam vraagt de PO-Raad aan de overheid opheldering te vragen over de onduidelijkheden in het NPO, zowel met het oog op de maatschappelijke verwachtingen van de opbrengst van het NPO als een goede verantwoording van de inzet van de middelen. Ook beveelt het Impactteam schoolbesturen aan om – voor zover zij dat nog niet doen – binnen hun eigen context de ruimte binnen het NPO maximaal te benutten voor duurzame onderwijskwaliteit en hiervoor bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen conform de afspraken in de [Code Goed Bestuur in het primair onderwijs](#).

1. Over dit advies

Het Impactteam Corona en Onderwijskwaliteit is opgericht met de opdracht om de sector evidence-informed te adviseren over de gevolgen van de impact van de coronacrisis op het onderwijs en oplossingen voor de middellange en lange termijn aan te pakken.

Het Impactteam heeft eerder geadviseerd aan het bestuur van de PO-Raad over de opzet van het NPO en de uitvoerbaarheid en impact van de voorgestelde bestuurlijke constellatie¹. Inmiddels is de opzet van het NPO verder uitgewerkt en hebben bestuurders en scholen een start gemaakt met de uitvoering ervan. Reflecterend op deze ervaring, en op basis van wat bekend is uit onderzoek, richt het Impactteam zich in dit vervolgadvisie aan de sector op de vraag: *Hoe kunnen besturen er - samen met de scholen - voor zorgen dat het NPO tot duurzame onderwijsverbetering leidt? Wat zijn kansen en wat zijn aandachtspunten?*

Dit advies is vooral gericht op de langere termijn. Op de korte termijn is de vormgeving van het NPO in de meeste onderwijsorganisaties wel in gang gezet: de analyses op schoolniveau zijn gemaakt, medezeggenschapsraden zijn betrokken, het proces van interventies kiezen op gang gebracht. Maar met de keuze van interventies begint het pas: de uitvoering van het NPO is een (cyclisch) proces van jaren. In tussentijdse scans en evaluaties zal geleidelijk duidelijk worden in hoeverre het scholen lukt om de doelstellingen van het NPO daadwerkelijk te behalen. En hoewel de kwaliteit van het onderwijs zoals altijd in de klas tot stand komt, heeft de manier waarop besturen de komende jaren hun rol pakken, grote invloed op dat resultaat.

In dit advies reflecteren we primair op de rol die besturen in de afgelopen maanden hebben ingenomen bij de uitvoering van het NPO en de keuzes die zij daarbij gemaakt hebben. Keuzes die zij moesten maken in de context van een programma waarvan de bedoeling en insteek zich pas gedurende die periode ontvouwen.

We starten met een reconstructie van de beoogde doelstellingen en sturingsmechanismen van het NPO zoals die zich aftekenden in de verschillende brieven aan de Tweede Kamer en de scholen en besturen.

2. De insteek van het NPO

Doelstellingen

Op 17 februari kondigt de Minister de start van het Nationaal Programma Onderwijs aan door middel van een brief aan de Tweede Kamer². Hierin wordt (voor het eerst) melding gemaakt van de doelstellingen van het programma. Het gaat om het 'inhalen van achterstanden en vertragingen' middels maatregelen 'met een duurzaam effect'. De veronderstelling is dat veel leerlingen leervertraging hebben opgelopen. Het uitgangspunt is dat scholen 'de cognitieve, executieve en sociale achterstanden van hun leerlingen vanwege corona in beeld brengen' en dat dit het vertrekpunt voor maatregelen in de komende twee schooljaren vormt en voorwaarden voor het ontvangen van middelen. De aangekondigde maatregelen moeten 'perspectief bieden voor verdere ontwikkeling en verbetering van ons onderwijs'.

¹ [Geen tijd te verliezen. Inzichten in de samenhang tussen onderwijstijd en onderwijskansen | Advies | Impactteam corona & onderwijskwaliteit.](#)

² [Kamerbrief Nationaal Programma Onderwijs | Kamerstuk | Nationaal Programma Onderwijs \(nponderwijs.nl\)](#)

In een brief aan besturen en scholen op 23 maart worden scholen aangespoord om de achterstanden ‘zo snel mogelijk in te lopen’ door focus aan te brengen in de lesstof en waar nodig een aanbod te doen in de zomervakantie³. Ook moeten scholen door middel van een schoolscan een probleem- en behoefteanalyse op leerling- en schoolniveau te doen om een beeld te geven van de achterstanden in termen van leerontwikkeling, sociale ontwikkeling en welbevinden. Dit op basis van beschikbare (leerlingvolgsysteem)gegevens.

In een Kamerbrief van 21 mei worden de doelstellingen van het programma opnieuw benoemd en tegelijkertijd verbreed⁴. Het hoofddoel is nog steeds het herstellen van de opgelopen vertraging door Corona bij leerlingen. Maar daarnaast benadrukt de Minister dat het programma een ‘uitgelezen kans biedt om structurele problemen aan te pakken, die een langere adem vergen’. In navolging van de op dat moment recent verschenen Staat van het Onderwijs, benadrukt de Minister dat er ‘nu de kans is om echt een ommekeer te bewerkstelligen, en het onderwijs duurzaam te verbeteren’. Er komt een nieuw doel van het programma bij, namelijk dat het programma indirect een bijdrage levert aan ‘de maatschappelijke opgave’. Immers: onderwijs ‘draagt bij aan economische groei, productiviteit en innovatievermogen’. De veronderstelling is dat door het werken vanuit de gepresenteerde menukaart aan interventies en de schoolscan een duurzame verbetering van het onderwijs tot stand komt. En dat deze manier van evidence-informed werken blijvend is, en tot duurzame verbetering zal leiden. Daarbij moet het in het bijzonder gaan om blijvende versterking van de basisvaardigheden rondom taal en rekenen.

Vervolgens worden de doelen nogmaals beschreven bij de aanbieding van het plan van aanpak monitoring en evaluatie aan de Tweede Kamer op 7 juli⁵. Dan gaat het over de ‘maatschappelijke doelen’ van het NP Onderwijs en die zijn drievoudig: 1) Herstel van de corona-gerelateerde vertraging in de leergroei en ontwikkeling van leerlingen (cognitief, sociaal-emotioneel, welbevinden); 2) Herstel van de corona-gerelateerde toename van kansengelijkheid, en 3) Steviger basis voor goed onderwijs (duurzaam leereffect). De aanpak van kansengelijkheid is nu aan de doelen toegevoegd.

In de definitieve regeling (Staatscourant 2021, nr. 3942) wordt de doelstelling formeel weer beperkt tot (p.2): ‘De uitvoering van het Nationaal Programma Onderwijs’ en in de toelichting: (p. 11) ‘Het doel van het programma is om de vertragingen, die als gevolg van de COVID-19 crisis en het sluiten van scholen en instellingen zijn ontstaan, in te lopen.’

We constateren dat de doelstelling van het NPO in de loop van de periode telkens anders wordt geformuleerd, en uiteindelijk weer wordt teruggebracht tot het inlopen van vertragingen. Het wordt uit de regeling niet duidelijk op welk type vertragingen hier bedoeld wordt.

Sturingsmechanismen

Dan de sturingsmechanismen die het NPO voorstaat. Kernpunt van het programma, aldus de Kamerbrief op 17 februari⁶, is dat de regie bij scholen ligt. Scholen krijgen middelen en stellen op basis van een analyse een meerjarenplan op, passend bij de lokale situatie en in afstemming met de MR. Scholen moeten zich

³ [Brief aan scholen over Nationaal Programma Onderwijs | Brief | Nationaal Programma Onderwijs \(nponderwijs.nl\)](#)

⁴ [Kamerbrief over nadere uitwerking Nationaal Programma Onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ [Aanbiedingsbrief plan van aanpak monitoring en evaluatie NP Onderwijs | Kamerstuk | Nationaal Programma Onderwijs](#)

⁶ [Kamerbrief Nationaal Programma Onderwijs | Kamerstuk | Nationaal Programma Onderwijs \(nponderwijs.nl\)](#)

verantwoorden over de plannen in jaarplan, en schoolbesturen verantwoordden zich over 'de wijze waarop met de medezeggenschapsraad afstemming heeft plaatsgevonden over de inzet van de extra middelen'. Het schoolbestuur stelt het plan vast en stemt af met de gemeente. Naast het reguliere programma moet er ook aanvullend aanbod gezocht worden. Waarbij het 'essentieel is dat dit aanbod aansluit op wat leerlingen nodig hebben en dat de regie en de verantwoordelijkheid bij de school ligt.' In de definitieve regeling⁷ staat dat 'het schoolteam het voortouw heeft voor de inzet van de middelen, uiteraard in samenspraak met het bestuur en de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad'.

In de brief aan de scholen op 23 maart⁸ wordt aangegeven dat de formele verantwoordelijkheid bij de besturen ligt. Meer specifiek: 'het hele proces van scan tot en met programma is een samenspel van alle betrokkenen binnen uw bestuur en scholen. Hierbij ligt de formele verantwoordelijkheid voor de formatieve, financiële en inhoudelijke gevolgen op het gebied van onderwijskwaliteit bij het bestuur. Het bestuur ontvangt het geld en legt hierover verantwoording af via het jaarverslag. Tegelijkertijd ligt de regie op schoolniveau. Daar vindt immers de analyse plaats, op schoolniveau wordt een programma opgesteld, en de medezeggenschapsraad moet instemmen met het programma.'

In de brief worden scholen en besturen gezamenlijk aangesproken, waarbij de rolverdeling en beslissingsbevoegdheid niet op alle punten helder wordt. Onduidelijk is bijvoorbeeld wie wordt aangesproken bij de opdracht om 'bij het opstellen van uw schoolprogramma overleg te zoeken met de gemeente en de gemeente na vaststelling van het programma door het bestuur hierover te informeren' en de uitnodiging om 'waar wenselijk ook activiteiten bovenschools of zelfs boven-bestuurlijk te organiseren, zoals bijvoorbeeld in samenwerkingsverbanden, en hierover afspraken te maken'⁹. In de Kamerbrief van 21 mei staat vervolgens: 'Een schoolbestuur kan ook in overleg met de scholen bovenschools aanbod realiseren en ook samenwerking tussen verschillende besturen is mogelijk, bijvoorbeeld bij het organiseren van zomerscholen.'

De brief aan scholen op 30 juni onderstreept nogmaals dat het van groot belang is dat 'schoolleiders, docenten en ondersteunend personeel samen het plan maken en de uitvoering van het schoolprogramma ter hand nemen. Leerlingen en ouders worden hierbij uiteraard betrokken. Als dit zinvol is, mogen bovenschoolse en/of bovenbestuurlijke afspraken gemaakt worden. Het is niet de bedoeling dat het bestuur zonder overleg besluiten neemt of financiële middelen verdeelt.'

In de regeling voor de bekostiging van de uitvoering van het NPO¹⁰, die op 27 augustus verschijnt, staat (artikel 12) hierover: 'Het bestuur kan, in samenspraak met de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR), een deel van de middelen bovenschools op bestuursniveau inzetten, maar alleen als de medezeggenschapsraad op schoolniveau vooraf aangeeft welke deel van de schoolmiddelen daarvoor in aanmerking komt en ermee instemt dat deze middelen bovenschools worden ingezet.' Ook wordt de mogelijkheid voor reallocatie van middelen genoemd, mochten er bij de ene school binnen een bestuur meer middelen nodig zijn dan bij een andere. De reallocatie moet plaatsvinden met wederzijds goedvinden van de school en de MR. In de handreiking medezeggenschap NPO die scholen al eerder hebben ontvangen, wordt de rol van het bestuur echter niet benoemd.

⁷ Staatscourant 2021, 39244 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

⁸ [Brief aan scholen over Nationaal Programma Onderwijs | Brief | Nationaal Programma Onderwijs \(nponderwijs.nl\)](#)

⁹ [Brief aan scholen over Nationaal Programma Onderwijs | Brief | Nationaal Programma Onderwijs \(nponderwijs.nl\)](#)

¹⁰ Staatscourant 2021, 39244 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

Hoewel het uitgangspunt van het NPO luidt dat ‘de maatregelen aansluiten bij de reguliere processen in scholen’¹¹ constateren wij dat juist dit hier niet het geval is. Immers, in ons huidige stelsel is het bestuur verantwoordelijk voor de (basis)kwaliteit op scholen en voor rechtmatige en doelmatige besteding, in het besef dat kwaliteit altijd op de scholen wordt gerealiseerd. In geval van het NPO moeten besturen verantwoordelijk zijn voor een programma waar zij niet over gaan: scholen voeren immers regie, in afstemming met hun MR. Ook constateren we dat de rolverdeling tussen besturen en scholen niet helder wordt neergezet, met name waar het gaat om de afstemming over bovenschoolse afspraken.

Twee centrale problemen

Op basis van deze reconstructie constateren we twee centrale problemen: (i) onhelderheid over de doelen die het NPO beoogt, en (ii) onheldere sturingsmechanismen in het NPO, die op sommige punten botsen met de wijze waarop de bestuurlijke governance in het huidige stelsel is georganiseerd. Uiteindelijk leidt dit voor schoolbesturen tot een inhoudelijk en een procesmatig vraagstuk:

- Inhoudelijk: hoe kan het schoolbestuur zijn verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit serieus nemen (dat wil zeggen: scholen faciliteren bij het maken van een grondige analyse en het kiezen van interventies die passen in de eigen context en beleidsontwikkeling) en hier verantwoording van afleggen, terwijl het NPO uitgaat van een simplistische kijk op onderwijskwaliteit (schoolscan maken > interventies uit de menukaart kiezen > interventies uitvoeren > achterstand ingelopen)?
- Procesmatig: hoe gaat het schoolbestuur om met deze verantwoordelijkheden, als de uitspraken over sturing en verantwoordelijkheid niet in lijn zijn met de (wettelijke/gebruikelijke) structuur?

Het is de vraag hoe besturen binnen deze onheldere kaders invulling geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dat brengen we in de volgende paragraaf in beeld aan de hand van vijf narratieven uit het primair onderwijs¹². In deze narratieven hebben bestuurders, in enkele gevallen samen met een schoolleider of onderwijsadviseur vanuit het bestuur, de ontwikkelingen rond het NPO in hun organisatie in de periode februari – augustus 2021 beschreven. Daarbij gaat het ons om de vraag: welke overeenkomsten en verschillen zitten er in het bestuurlijk handelen?

3. Variatie aan praktijken

Uit een reviewonderzoek van Honingh et al. (2017¹³) blijkt dat de invloed van besturen op de onderwijskwaliteit loopt via processen en actoren binnen de school. De context waarbinnen besturen opereren – de banden die zij met hun omgeving onderhouden – speelt een sleutelrol (p. 49). Het is dan ook de vraag hoe deze verbondenheid tussen besturen en hun interne en externe omgeving een rol speelt bij de vormgeving van het NPO. In hoeverre leiden verschillen in bestuurlijke context tot variatie? Waar zitten in de praktijk overeenkomsten en verschillen tussen besturen, zowel waar het gaat om de inhoud als het proces (de aansturing) van het NPO?

¹¹ Kamerbrief Nationaal Programma Onderwijs | Kamerstuk | Nationaal Programma Onderwijs (nponderwijs.nl)

¹² ‘Het betreft hier vijf besturen uit de kring rond het impactteam: Delta, MosaLira, SAAM*, Spaarnesant en STEV. Het beeld dat uit deze narratieven naar voren komt, is niet per definitie representatief voor besturen in het primair onderwijs in Nederland in het algemeen.

¹³ [Honingh, M., Ruiters, M., Van Thiel, S., m.m.v. Van den Akker, H. Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van het onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme? Institute for Management Research, Radboud Universiteit, Nijmegen, mei 2017.](#)

Inhoud

Uit analyse van vijf narratieven die in het kader van dit advies zijn opgetekend¹⁴, blijkt dat er ondanks verschillen in context veel overeenkomsten zijn in de inhoudelijke keuzes.

Binnen elk van de vijf besturen wordt de aanpak van leervertraging nadrukkelijk **verbonden aan de eigen koers en ambities voor de toekomst**. ‘We versterken wat we al doen en sluiten aan op staand beleid uit de schoolplannen’ (Spaarnesant). ‘We sluiten aan bij de ingezette strategische ontwikkeling’ (STEV). ‘Bij de bestrijding van de coronavertraging zoeken we aansluiting bij de huidige schoolontwikkeling en schoolplannen’ (Deltascholen).

Hoewel binnen alle vijf besturen de eerste aandacht uitgaat naar de cognitieve leerontwikkeling van kinderen, wordt **het begrip ‘ontwikkeling’ breder opgevat**: ‘onze opdracht is de cognitieve, sociale en executieve ontwikkeling van kinderen goed in beeld en in beweging te houden’ (SAAM*). ‘Wij hebben nadrukkelijk aandacht voor brede onderwijsdoelstellingen, niet alleen cognitieve’ (Spaarnesant).

Een derde overeenkomst is de **nadruk die er ligt op professionalisering** als voorwaarde voor het realiseren van de NPO-doelen. ‘Wij zetten in op het vergroten van het vakmanschap van professionals’ (MosaLira).

‘Wij versterken de kennisgerichte ontwikkeling van het onderwijs en zetten in op professionalisering (STEV). ‘We dagen collega’s uit met de ontwikkeling van hun school en hun eigen ontwikkeling bezig te zijn’ (SAAM*).

Governance

Bij analyse van de narratieven op het punt van bestuurlijke aansturing, valt op dat er een parallel zit tussen aansturing en doelen: daar waar de doelen worden gekoppeld aan de eigen koers en ambities, wordt de aansturing vormgegeven **in aansluiting op de eigen cultuur en bestuurlijke kaders**. ‘We volgen onze eigen governance, rolverdeling en verantwoordelijkheden’ (Spaarnesant).

Net als bij de doelen zijn er op het punt van bestuurlijke aansturing veel overeenkomsten tussen de besturen. Alle narratieven laten een **intensief samenspel** zien tussen scholen, medezeggenschapsraden, gemeenschappelijke medezeggenschapsraden en besturen. Dat samenspel verloopt zoveel mogelijk volgens bestaande processen: ‘We sluiten aan bij bestaande systemen en structuren’ (SAAM*).

Een andere overeenkomst is dat het **primaat op de scholen** ligt. MosaLira heeft bijvoorbeeld meteen bij de start een NPO-denktank van directeuren ingericht, met een adviesrol voor het bestuur. Wel wordt overal gewerkt vanuit gezamenlijke uitgangspunten en kaders. Ook is er overal aandacht voor het stimuleren van een collectieve aanpak en leren van elkaar.

De besturen spelen over het algemeen een rol bij het **faciliteren, het scheppen van heldere kaders, het coördineren en het afstemmen** om de regie bij scholen (beter) mogelijk te maken. SAAM* heeft het in dit verband over het ‘bieden van richting, ruimte en ruggensteun’. Richting wil zoveel zeggen als: overzicht scheppen in de processtappen, aanknopingspunten bieden voor verdere stappen, perspectief verbreden door de koppeling met gezamenlijke uitspraken over de kwaliteit van het werk en bestaand onderzoek. Ruggensteun houdt in: ontzorgen/efficiëntie bevorderen en daarmee rust bieden, handvatten aanreiken (analyses, procesdocumenten), professionalisering organiseren. Ruimte staat voor: gezamenlijk duidelijkheid verschaffen zonder voor te schrijven en het stimuleren van betere samenwerking (op schoolniveau en schooloverstijgend). Een voorbeeld van ruggensteun en ruimte is de vroegtijdige, centrale

¹⁴ Deze narratieven zijn opgetekend bij de besturen van leden van het Impactteam

werving van personeel binnen diverse besturen (onder meer bij Delta, MosaLira en Spaarnesant), om de continuïteit te waarborgen en scholen te ontzorgen.

De duidelijke overeenkomsten nemen niet weg dat er op het gebied van de bestuurlijke aansturing in de narratieven **meer variatie** zichtbaar is dan bij de NPO-doelen. Die variatie komt voort uit verschillen in cultuur: waar het ene bestuur meer gewend is richting te geven vanuit gezamenlijke kaders (bijvoorbeeld Spaarnesant), legt het andere bestuur meer nadruk op het ontzorgen van en ruimte bieden aan scholen (bijvoorbeeld Delta en SAAM*). En waar het ene bestuur meteen bij het begin gezamenlijke uitgangspunten heeft vastgesteld (STEV) is dat in het andere bestuur pas gedaan na een eerste uitvraag bij scholen (MosaLira).

Samenvattend

De kaders van het NPO zijn op diverse punten onhelder, zowel wat betreft de inhoud (wat wordt in het NPO verstaan onder 'leervertraging'?) als de aansturing. Dat is een risico voor besturen, die verantwoordelijkheid dragen voor de onderwijskwaliteit die op hun scholen wordt gerealiseerd en daarvan ook verantwoording dienen af te leggen. De andere kant is dat de onhelderheden ruimte bieden voor eigen invulling. Uit de narratieven in dit advies blijkt dat besturen deze ruimte al benutten: zij geven samen met hun scholen zelf invulling aan het NPO, aansluitend bij de eigen context en bestuurlijke relaties, vertrekkend vanuit eigen strategische doelen en met het oog op duurzame oplossingen op de lange termijn.

4. Oproepen

Gegeven de onhelderheden en inconsistenties in het NPO:

- Roepen wij de PO-Raad op in gesprek te gaan met OCW over de onheldere doelstellingen en inconsistenties in de sturingsmechanismen en de achterliggende gedachten, en de antwoorden op deze vragen met alle besturen te delen.
- Bevelen wij besturen aan om, net als de besturen uit de narratieven die de grondslag vormen voor dit advies, in het kader van het NPO verantwoordelijkheid te nemen voor oplossingen die bijdragen aan duurzame onderwijskwaliteit, passend bij hun eigen context, doelstellingen en bestuurlijke relaties, en daar verantwoording van af te leggen conform de afspraken in de [Code Goed Bestuur in het primair onderwijs](#). Wij benadrukken het belang van leren van elkaar, bijvoorbeeld door het delen van narratieven, en van collectieve keuzes, die tot rust en vertrouwen in de sector leiden.

Ten slotte, dit advies gaat niet in op de nijpende arbeidsmarktproblematiek, maar die bepaalt wel de context waarbinnen het NPO op de scholen vorm krijgt. Het kan niet genoeg benadrukt worden dat het vrijkomen van NPO-middelen het arbeidsmarktprobleem in het primair onderwijs groter maakt en tot perverse prikkels leidt: juist daar waar personeel vanuit het oogpunt van kansengelijkheid voor leerlingen het minst gemist kan worden, lopen de tekorten op. Wij doen een dringende oproep aan de sector om een discussie te voeren over het belang van solidariteit op dit gebied en dit onderwerp in alle landelijke en regionale overleggen op de agenda te zetten.