

Ons kenmerk
20210100-1217

Contactpersoon

Plaats/Datum
Den Haag, 3 juni 2021

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
070 -

Onderwerp
Advies inzake Nationaal Programma
Onderwijs

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
De heer A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de Minister en meneer de Minister,

Onlangs is 8,5 miljard euro beschikbaar gesteld voor het onderwijs. Het betreft een investering via het Nationaal Programma Onderwijs. Het verheugt de Onderwijsraad dat u werk heeft gemaakt van een herstelprogramma voor de leer-, studie- en ontwikkelachterstanden gerelateerd aan de coronacrisis. Hiermee onderstreept u het belang van onderwijs voor individu, economie en samenleving en biedt u leerlingen, studenten en onderwijsprofessionals perspectief.

Dit perspectief kan verder reiken wanneer het NPO verknoopt wordt met duurzame onderwijsverbetering. Het NPO strekt zich uit over tweeëneenhalf jaar en is daarmee een grotendeels incidentele investering¹, met voornamelijk decentrale regie en vooral gericht op de korte termijn. De raad vraagt hier nadrukkelijk ook aandacht voor de langere termijn, met de aanpak van dieperliggende problemen in het onderwijs die al vóór de coronacrisis speelden en door de pandemie verscherpt zijn.

Voor een duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs moeten de bakens in het onderwijsbeleid worden verzet naar meer structurele financiering, naar langetermijndoelen en op sommige punten centrale regie van de rijksoverheid. De raad is ervan overtuigd dat structurele en ruime investeringen in het onderwijs cruciaal zijn om op de langere termijn brede welvaart te verzekeren – in de zin van talentontwikkeling, arbeidsmarktpotentieel, economische waarde, gezondheid, welzijn en sociale cohesie.

Met dit briefadvies wil de Onderwijsraad een bijdrage leveren aan de duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs op langere termijn. Paragraaf 1 zoomt in op twee structurele problemen in het Nederlandse onderwijs en op de basiscondities voor goed onderwijs die niet op orde zijn. In paragraaf 2 schetst de raad manieren om incidentele investeringen in te zetten voor duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs. Paragraaf 3 bevat daarvoor vier aanknopingspunten. Tot slot noemt de raad in paragraaf 4 twee elementen in het NPO die duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs in de weg kunnen staan.

¹ Algemene Rekenkamer (2021). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over aandachtspunten bij het Nationaal Programma Onderwijs, p. 1. "Met de zesde Incidentele Supplettoire Begroting OCV wordt incidenteel € 2,2 miljard en structureel € 645 miljoen (voor de toename van leerlingen- en studentenaantallen) toegevoegd aan de OCV-begroting voor het uitvoeren van het Nationaal Programma Onderwijs."

1. Coronacrisis vergroot problemen die er al waren en leidt tot nieuwe problemen

Het onderwijs kampt al geruime tijd met twee kernproblemen: de onderwijsprestaties staan onder druk en de kansenongelijkheid in het onderwijs neemt toe. De coronacrisis heeft bovendien scherper aan het licht gebracht dat de basiscondities voor goed onderwijs niet op orde zijn en heeft die situatie nog verergerd. Hierdoor kunnen de forse uitdagingen waar het onderwijs nu voor staat, moeilijk het hoofd worden geboden.²

Het probleem van de *onderwijsprestaties* speelde al vóór de coronacrisis. Zo loopt de leesvaardigheid van Nederlandse basisschoolleerlingen al jaren terug en wordt bij rekenen en wiskunde het streefniveau aan het einde van de basisschool niet door alle leerlingen gehaald.³ Ook in het voortgezet onderwijs en het mbo is de leesvaardigheid afgenomen. Een aanzienlijk deel van de leerlingen en studenten verlaat het onderwijs zonder voldoende taalvaardigheid om goed mee te kunnen komen in de maatschappij.⁴ Verder blijken Nederlandse jongeren relatief weinig weet te hebben van de democratische rechtsstaat en burgerschap.⁵ Deze ontwikkelingen zijn zeer zorgelijk, omdat goede taal-, reken- en burgerschapskennis en -vaardigheid van groot belang zijn om succesvol deel te nemen aan het vervolgonderwijs en de maatschappij.

Ten tweede hebben niet alle kinderen in Nederland *toegang tot kwalitatief goed onderwijs* en evenmin *gelijke kansen* om te leren en zich te ontwikkelen. Dit probleem zit 'ingebakken' in het Nederlandse onderwijsstelsel.⁶ Kinderen worden al op jonge leeftijd ingedeeld naar onderwijsniveau met daarna beperkte switchmogelijkheden, waardoor het onderwijs lang niet altijd aansluit op hun capaciteiten. Daarnaast is er een groot verschil in kwaliteit van scholen.⁷ Op welke school je zit, bepaalt zo voor een belangrijk deel hoeveel kansen je krijgt om je te ontwikkelen.

De coronacrisis heeft de terugloop van onderwijsresultaten verergerd, de kansenongelijkheid in het onderwijs versterkt en dieperliggende problemen vergroot.⁸ De pandemie leidde tot gemiste onderwijsuren (veel stages konden bijvoorbeeld niet doorgaan vanwege sluiting van bedrijven of minder personeel op de werkvloer) en tot leer-, studie- en

² Onderwijsraad (2021). Brief aan de informateur met aandachtspunten voor het regeerakkoord, p. 4.

³ Inspectie van het Onderwijs (2020). *Peil. Taal en rekenen. Einde basisonderwijs 2018-2019*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁴ Onderwijsraad (2019). *Lees! Een oproep tot een leesoffensief*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁵ Van der Meer, T., Wanders, F., Thijs, P., Mulder, L., Aizenberg, E., Ten Dam, G., & Van de Werfhorst, H. (2021). *Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/ADKS; Munniksma, A., Dijkstra, A.B., Van de Veen, I., Ledoux, G., Van de Werfhorst, H., & Ten Dam, G. (2017). *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam: Amsterdam University Press, Universiteit van Amsterdam.

⁶ Centraal Planbureau (2019). *Verschillen in leerresultaten tussen basisscholen*. Den Haag: Centraal Planbureau; Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*; Idem (2018); Idem (2020); Onderwijsraad (2019). *Doorgeschoten differentiatie in het onderwijsstelsel. Stand van educatief Nederland 2019*.

⁷ Centraal Planbureau (2019). *Verschillen in leerresultaten tussen basisscholen*; Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*.

⁸ Onderwijsraad (2021). Brief aan de informateur met aandachtspunten voor het regeerakkoord, p. 4.

ontwikkelvertraging bij veel kinderen en jongeren.⁹ Uit onderzoek blijkt dat kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus en ook de scholen waar veel van deze leerlingen naartoe gaan, het hardst worden getroffen door de crisis. Zij liepen bijvoorbeeld het hoogste risico op leerachterstanden als gevolg van de beperkte openstelling van schoolgebouwen.¹⁰

Veel kinderen en jongeren ervaren ook een verminderd welzijn. In het hoger onderwijs is dit vaak een nog groter probleem dan studievertraging. Velen zijn hard geraakt in de zin dat hun sociale contacten grotendeels wegvielen. Gebrek aan sport, afspraken met vrienden en (bij)baantjes had een negatieve uitwerking op hun psychisch welbevinden.¹¹ Het vergrootte de eenzaamheid van studenten, verminderde hun motivatie en leidde tot studievertraging en oplopende studieschulden. Ook de werkloosheid nam fors toe, onder meer door het geringe aantal vaste banen en bijbanen, vooral onder jongeren met een mbo-opleiding of een migratieachtergrond.¹²

Tot slot het punt dat de *basiscondities* voor goed onderwijs al lange tijd niet op orde zijn.¹³ Basisconditie nummer één is voldoende en goede onderwijsprofessionals. Al geruime tijd kampt Nederland met een tekort aan leraren en schoolleiders. Dit speelt vooral in het basisonderwijs, maar ook in het middelbaar beroeps- en voortgezet onderwijs lopen de tekorten op. In die situatie is het moeilijk kwalitatief goed onderwijs te verzorgen.¹⁴ Zo ontstaat er een vicieuze cirkel van lerarentekort, minder onderwijskwaliteit en toenemende werkdruk, en meer uitval (door ziekte en vertrek) waardoor de lerarentekorten verder oplopen.¹⁵ Het tekort is bovendien ongelijk verdeeld: er zijn grotere tekorten op (zeer) zwakke scholen en op scholen die veel leerlingen met extra onderwijsbehoeften tellen.¹⁶ Hierdoor nemen de onderwijskansen voor de leerlingen op deze scholen (verder) af. Juist deze scholen missen de capaciteit om boven op het reguliere onderwijs nog te investeren in inhaalprogramma's. Daarmee is het lerarentekort door de coronacrisis extra urgent geworden. Het ontbreekt ook aan voldoende schoolleiders. Zij hebben een belangrijke rol bij het herstel na de coronacrisis en bij de (door)ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs in de school.¹⁷

⁹ Engzell, P., Frey, A., & Verhagen, M. (2020). *Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic*. <https://doi.org/10.31235/osf.io/ve4z7>

¹⁰ NRO (2021). Scholen verschillen in de gevolgen van de eerste schoolsluiting door de leergroei. Factsheet no. 3; Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). Adviesbrief Sociaal en Cultureel Planbureau: Bouwstenen voor sociaal herstelbeleid, p. 2.

¹¹ Brink, M., Van den Broek, A., & Ramakers, C. (2021). *Ervaringen van studenten met onderwijs en toetsen op afstand tijdens corona*. ResearchNed; <https://www.uu.nl/sites/default/files/Factsheet-Welzijn-MBO-Studenten-corona.pdf>

¹² Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). Adviesbrief Sociaal en Cultureel Planbureau: Bouwstenen voor sociaal herstelbeleid, p. 2.

¹³ Onderwijsraad (2021). Brief aan de informateur met aandachtspunten voor het regeerakkoord.

¹⁴ Sapulete, S., Wester, M., Jellicic, J., & Vankan, A. (2019). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019*. Rotterdam: Ecorys, Dialogic; Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*; DUO Onderwijsonderzoek & Advies (2019). *Onderzoek lerarentekort*. Utrecht: DUO Onderwijsonderzoek & Advies.

¹⁵ Onderwijsraad (2021). *Tijd voor focus*.

¹⁶ Sapulete, S., Wester, M., Jellicic, J., & Vankan, A. (2019). *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019*. Rotterdam: Ecorys; Dialogic.

¹⁷ Onderwijsraad (2021). Brief aan de informateur met aandachtspunten voor het regeerakkoord, p. 2-3.

De tweede basisconditie is een gezonde werkdruk. De werkdruk in het onderwijs is hoog, ook in vergelijking met andere beroepen.¹⁸ Dit hangt mede samen met het tekort aan onderwijsprofessionals. Door de hoge werkdruk is er nauwelijks gelegenheid de kwaliteit van het onderwijs systematisch en 'evidence-informed' te versterken en ontbreekt de tijd voor professionalisering van leraren, docenten en schoolleiders.¹⁹ In het wetenschappelijk onderwijs komt daar de extra druk vanwege de onderzoekstaak bij. Door corona hebben veel onderzoeken vertraging opgelopen.²⁰

De derde basisconditie is voldoende bekostiging. Deze was vóór de coronacrisis al ontoereikend om in het primair en voortgezet onderwijs het gewenste ambitieniveau waar te maken. Met de middelen vanuit de overheid waren veel scholen slechts in staat te voldoen aan de basiskwaliteit of het minimumniveau maar niet om aan eigen ambities te werken of aanvullende maatschappelijke doelen na te streven.²¹ De bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek was onvoldoende om de ambitie van kleinschaliger onderwijs te realiseren. Daarnaast dekte het macrobudget voor universiteiten hun kernonderzoekstaak niet volledig.²²

Als laatste basisconditie geldt adequate onderwijshuisvesting. De kwaliteit van de huidige schoolgebouwen voor het primair en voortgezet onderwijs blijft achter bij maatschappelijke verwachtingen en voldoet op plekken niet aan wettelijke eisen.²³

2. Maak incidentele investeringen dienstbaar aan duurzame oplossingen

2.1 Gebruik het NPO als opmaat naar duurzame onderwijsverbetering

Door de pandemie zijn veel leerlingen en studenten en veel scholen en instellingen extra in de problemen gekomen. Zo kampen veel jongeren met leer- en studievertraging. De Onderwijsraad juicht toe dat veel geld beschikbaar is gesteld voor herstel van de schade door de coronacrisis. Het geld kan worden ingezet om leer- en ontwikkelvertragingen in te lopen en te beperken. En er is ruimte om het welzijn van leerlingen en studenten te verbeteren. Scholen en onderwijsinstellingen geven momenteel al uitvoering aan het NPO. De Onderwijsraad stelt nu dan ook geen ingrijpende wijzigingen in dit programma voor.

De raad vindt het wel van groot belang dat de problemen die het directe gevolg zijn van de coronacrisis, worden geadresseerd *in samenhang met* de onderliggende, structurele problemen in het onderwijs. Dit met het oog op de noodzakelijke, blijvende ontwikkeling en verbetering van het onderwijs. De raad adviseert het NPO dienstbaar te maken aan duurzame onderwijsverbetering door het in te bedden in structurele investeringen en integraal langetermijnbeleid. De Onderwijsraad ziet nadrukkelijk als opdracht voor het

¹⁸ De Groot, S., & Vrielink, S. (2020). *Kernrapport WERKonderzoek 2019*. Den Haag: programma InternetSpiegel, ICTU.

¹⁹ Onderwijsraad (2021). Brief aan de informateur met aandachtspunten voor het regeerakkoord, p. 2-3.

²⁰ Ter voorbereiding van dit advies heeft de Onderwijsraad diverse sectorraden en verenigingen geconsulteerd en dankt hen voor hun waardevolle inbreng.

²¹ McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company, p. 10-11.

²² PricewaterhouseCoopers (2021). *Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoekening in het mbo, hbo en wo&o*. Amsterdam: Strategy&, PricewaterhouseCoopers.

²³ IBO Onderwijshuisvesting funderend onderwijs (2021). *Een vak apart. Een toekomstbestendig onderwijshuisvestingsstelsel*. Den Haag: ministerie van Financiën.

nieuwe kabinet hier direct werk van te maken. Alleen zo kunnen de al langer bestaande kernproblemen worden aangepakt en de basiscondities voor goed onderwijs op orde gebracht. De NPO-gelden dienen dan als opmaat naar een bredere en meer duurzame verbetering van het onderwijs. De raad adviseert de coalitiepartners in het nieuwe regeerakkoord afspraken te maken over structurele investeringen in het onderwijs en over integraal beleid voor duurzame onderwijsverbetering en -ontwikkeling en daar vervolgens direct uitvoering aan te geven. In paragraaf 3 schetst de raad hiervoor vier inhoudelijke aanknopingspunten.

2.2 Benut het Nationaal Groeifonds om de basiscondities op orde te krijgen

Bij het maken en uitvoeren van de plannen in het kader van het NPO lopen scholen en onderwijsinstellingen ertegenaan dat personele en materiële basiscondities voor goed onderwijs al jaren niet op orde zijn (zie paragraaf 1). De commissie van het Nationaal Groeifonds (NGF)²⁴ heeft de onderwijssector in haar rapport naar aanleiding van de eerste beoordelingsronde expliciet aangemoedigd voorstellen in te dienen ter verbetering van de personele en materiële basiscondities voor goed onderwijs.²⁵ De raad adviseert de bewindslieden van onderwijs daarom een beroep te doen op het NGF en hiervoor voorstellen in te dienen samen en in samenspraak met partijen in het onderwijsveld.

Het is, kortom, zaak de uitvoering van het NPO te versterken met impulsen vanuit het NGF en te koersen op duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs. Verbind het NPO en het NGF aan structurele investeringen in het onderwijs en aan onderbouwd, inhoudelijk samenhangend onderwijsbeleid voor de langere termijn als onderdeel van het nieuwe regeerakkoord.

2.3 Maak over twee jaar de balans op en bepaal wat verder nodig is

Het is belangrijk om te monitoren hoe het NPO uitpakt in de onderwijspraktijk, als onderdeel van integraal beleid voor duurzame onderwijsverbetering. In hoeverre zijn de coronagerelateerde leer-, studie- en ontwikkelachterstanden ingelopen? Wat is het effect geweest op de basiscondities voor goed onderwijs en in hoeverre zitten er perverse prikkels in het NPO? Kortom, welke effecten en neveneffecten – al dan niet gewenst – treden op in welke context en onder welke omstandigheden? Monitoring maakt het mogelijk te leren van het NPO en het bij te stellen.²⁶ Bijstelling kan bijvoorbeeld nodig zijn in termen van verlenging van de looptijd of aanpassing van de financieringssystematiek van het NPO. De raad wijst op het risico dat de financieringssystematiek van het NPO de kwaliteitsverschillen tussen scholen vergroot. Scholen die zicht hebben op hun onderwijskwaliteit en daarop goed kunnen sturen, zijn beter in staat het NPO-geld effectief en duurzaam in te zetten dan

²⁴ Het Nationaal Groeifonds werd aangekondigd in de Miljoenennota 2020 en is onderdeel van de groeistrategie voor Nederland. Het instrument is gericht op publieke investeringen die bijdragen aan economische groei op lange termijn. Zie ook Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021). *Rapport eerste beoordelingsronde*, p. 5.

²⁵ De commissie constateert dat in de onderwijssector "belangrijke randvoorwaarden voor succes van innoveren niet altijd op orde zijn [...] het lerend vermogen van het onderwijs is door verscheidene factoren geringer dan in vele andere sectoren". De commissie vraagt daarom doelgerichte voorstellen in te dienen voor de tweede beoordelingsronde waaronder "voorstellen [...] die met een tijdelijke impuls een blijvend effect op de randvoorwaarden hebben". Zie: Adviescommissie Nationaal Groeifonds (2021). *Rapport eerste beoordelingsronde*, p. 21.

²⁶ Viennet, R., & Pont, B. (2017). *Education policy implementation: A literature review and proposed framework*. OECD Education Working Papers, No. 162. OECD; Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in Education*, 15(3), 395-401.

scholen die daar geen of minder zicht op hebben. Monitoring kan dit aan het licht brengen. Daarom adviseert de raad bij een eventueel vervolg van het NPO een nieuwe verdeelsleutel te maken, zodat hulp echt terechtkomt bij de groepen leerlingen en studenten die dat het hardst nodig hebben. Daarmee onderschrijft de raad het belang van 'ongelijk investeren' zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau voorstelt.²⁷

Voor een goed en volledig beeld en eventueel het bijstellen van het NPO is het belangrijk dat de overheid centrale regie voert op de monitoring. Daarbij waarschuwt de raad ervoor dat, hoe belangrijk monitoring ook is, het niet mag doorslaan in onnodige verantwoordingslast.

3. Aangrijpingspunten voor duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs

De teruglopende leerprestaties en toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs zijn alarmerend. Dat geldt ook voor het niet op orde zijn van de basiscondities voor goed onderwijs. De raad adviseert daarom met het nieuwe regeerakkoord nu stappen te zetten voor structurele financiering en doordacht integraal beleid ter verbetering en ontwikkeling van het onderwijs. Wacht daarvoor niet de monitoring van het NPO af, want veel informatie is al beschikbaar. De coronapandemie heeft bijvoorbeeld nog duidelijker laten zien hoe nijpend het lerarentekort is, en ook de ernst van de afnemende leesvaardigheid van leerlingen en studenten is bekend.

De regering draagt de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel en de kwaliteit ervan, en dient daarmee de leiding te nemen in het onderwijsbeleid. De bewindslieden moeten de inhoudelijke aanpak van de duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs aansturen en afstemmen. Maar zij staan niet alléén aan het roer. Onderwijsbeleid is enkel effectief als de overheid de voorbereiding en besluitvorming deelt met het onderwijsveld en er animo en draagvlak is voor de uitvoering. De visie, expertise en ervaringen uit de onderwijspraktijk zijn hierbij cruciaal en onontbeerlijk bij de beleidsvorming.²⁸ Hieronder beschrijft de raad inhoudelijke aanknopingspunten voor duurzame onderwijsverbetering op lange termijn.

3.1 Centrale regie op en investeren in aanpak leraren- en schoolleiderstekort

De raad adviseert om in het nieuwe regeerakkoord vast te leggen dat terugdringing van de kwantitatieve en kwalitatieve leraren- en schoolleiderstekorten een speerpunt van de regering vormt. En om in het akkoord nadrukkelijk een van de bewindslieden van OCW op te dragen dit vraagstuk aan te pakken.

Voldoende goede leraren en docenten en sterke schoolleiders zijn essentieel om achterstanden in te halen en het onderwijs duurzaam te verbeteren.²⁹ Er zijn de afgelopen

²⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Adviesbrief Sociaal en Cultureel Planbureau: Bouwstenen voor sociaal herstelbeleid*, p. 5.

²⁸ Viennet, R., & Pont, B. (2017). *Education policy implementation: A literature review and proposed framework*. OECD *Education Working Papers*, No. 162.

²⁹ Fullan, M., & Levin, B. (2009). The fundamentals of whole-system reform. *Education Week*, 28(35), 30-31; Hargreaves, D.H. (2011). System redesign for system capacity building. *Journal of Educational Administration* 49(6), 685-700; Viennet, R., & Pont, B. (2017). *Education policy implementation: A literature review and proposed framework*.

jaren stappen gezet om het lerarentekort aan te pakken, maar er is weinig vooruitgang geboekt.³⁰ Hier is centrale regie geboden³¹, en wel in een voortdurende wisselwerking met het onderwijsveld, met betrokkenheid van het veld bij besluitvorming en met oog voor draagvlak en eigenaarschap. Het komt er voor een belangrijk deel op aan diverse partijen in en om het onderwijs te activeren en bij elkaar te brengen. De verantwoordelijke bewindspersoon moet aansturen op beleid, maatregelen en investeringen die passen bij de situatie in de regio.³² Dit laatste omdat de onderwijsarbeidsmarkt per regio verschilt. Centrale regie beoogt dan bestaande lokale en regionale initiatieven te versterken en te ontdoen van vrijblijvendheid.

Het onderwijs is gebaat bij voldoende, maar ook kwalitatief goede leraren.³³ Het loont te investeren in hun professionaliteit. Leraren zijn immers de belangrijkste factor in het realiseren van onderwijskwaliteit.³⁴ De raad beveelt aan (vak)inhoudelijke, (vak)didactische en pedagogische kennis en vaardigheden steviger te verankeren in het curriculum van de initiële lerarenopleiding en in nascholingstrajecten van alle leraren. En leraren moeten voldoende tijd krijgen voor professionalisering, en het aanbod van post-initiële scholing hoort van hoge kwaliteit te zijn.

De raad beveelt aan om de versterking van zij-instroomtrajecten mee te nemen in de centrale regie op de aanpak van lerarentekorten. Om deze opleidingstrajecten aantrekkelijker te maken, is het belangrijk de doelgroep centraal te zetten en onnodige ballast uit programma's te halen.³⁵ Zo wordt de overstap voor potentiële leraren uit andere arbeidsmarktsectoren aantrekkelijker.

Ook professionalisering van schoolleiders hoort onderwerp van centrale regie te zijn. Het gaat dan met name om onderwijskundig leiderschap gekoppeld aan effectief personeelsbeleid en financiële sturing. Professioneel onderwijskundig schoolleiderschap is essentieel voor een aantrekkelijke werkomgeving voor leraren(teams).³⁶ Schoolleiders spelen ook een cruciale rol in de opvang en begeleiding van nieuwe leraren en het behoud van ervaren collega's. Verder kunnen schoolleiders de werkdruk beheersbaar houden door

OECD Education Working Papers, No. 162; Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in Education*, 15(3), 395-401.

³⁰ Minister voor BVOM en minister van OCW (2020). Kamerbrief over de aanbevelingen van mevrouw van Vroonhoven, aanjager aanpak lerarentekort, 2 juli 2020.

³¹ Van Vroonhoven, M. (2020). *Samen sterk voor elk kind. Eindconclusies*. Merel van Vroonhoven.

³² Zie ook: Onderwijsraad (2018). *Brief Lerarentekorten*; Van Vroonhoven (2020). *Samen sterk voor elk kind. Eindconclusies*.

³³ Onderwijsraad (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*; Onderwijsraad (2018). *Ruim baan voor leraren*.

³⁴ Zie bijvoorbeeld: Timmermans, A.C., Rubie-Davies, C.M., & Rjosk, C. (2018) Pygmalion's 50th anniversary: the state of the art in teacher expectation research, *Educational Research and Evaluation*, 24: 3-5, 91-98, <https://doi.org/10.1080/13803611.2018.1548785>; Muijs, D., Reynolds, D., & Kyriakides, L. (2016). The scientific properties of teachers effects/effective teaching processes. In: Chapman, C., Muijs, D., Reynolds, D., Sammons, P., & Teddlie, C. (Eds.) (2016). *The Routledge International Handbook of Educational Effectiveness and Improvement: Research, policy, and practice* (pp. 100-123). London: Routledge; Rosenshine, B. (2010). *Principles of instruction. Band 21 Educational Practices Series*. Brussels/Geneva: International Academy of Education/International Bureau of Education; Rice, J.K. (2003). *Teacher quality: Understanding the effectiveness of teacher attributes*. Washington DC: Economic Policy Institute.

³⁵ Van Vroonhoven, M. (2020). *Samen sterk voor elk kind. Eindconclusies*.

³⁶ Onderwijsraad (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*.

focus aan te brengen in het werk op school en door een bufferfunctie te vervullen in wat op de school afkomt.³⁷

3.2 Zet in op betere kwaliteit en gelijkere onderwijskansen

Vóór de coronacrisis kampte het onderwijs al met grote kwaliteitsverschillen tussen scholen en instellingen, teruglopende onderwijsprestaties en toenemende kansenongelijkheid op goed onderwijs. Deze problemen dreigen nog groter te worden als gevolg van de huidige crisis en moeten nu aangepakt worden. De menukaart van het NPO biedt daartoe goede handreikingen. Scholen kunnen bijvoorbeeld aan de slag met 'tutoring', instructie in kleine groepen, inzet van onderwijsassistenten en professionalisering van leraren.³⁸

Om duurzame kwaliteitsverbetering op alle scholen te bewerkstelligen, adviseert de raad ten eerste ondersteuning te bieden aan scholen waar de onderwijskwaliteit en de onderwijsprestaties het meest achterblijven. Kwalitatief hoogwaardig onderwijs in de kernvakken in het basis- en voortgezet onderwijs verdient daarbij prioriteit.³⁹ De ondersteuning zou zich moeten toespitsen op hulp aan (groepen) scholen bij het organiseren van effectieve verbeterprogramma's, met evidence-informed werken in de klas. Zicht krijgen en sturen op onderwijskwaliteit staan centraal in dergelijke programma's. Scholen met een goede kwaliteitszorg en -cultuur blijken veelal in staat ook tijdens de pandemie goed onderwijs te blijven aanbieden. Andere scholen worstelen hier echter mee.⁴⁰ Gerichte ondersteuning moet voorkomen dat de kwaliteitsverschillen tussen scholen nog groter worden.

Ten tweede benadrukt de raad het belang van latere selectie en een brede brugklas waarin alle leerlingen worden uitgedaagd. Dit is al een onderdeel van het NPO en draagt duurzaam bij aan meer kansengelijkheid in het onderwijs.⁴¹ Mede door het noodgedwongen afstandsonderwijs en het wegvallen van de eindtoets in 2020 is er een grotere kans op onderadviesing.⁴² De raad dringt erop aan nu ervaring op te doen met een verlengde brugperiode, met flexibel groeperen op wisselende niveaus en met toetsen en informatieverzameling over de ontwikkeling en het groeipotentieel van leerlingen.⁴³

3.3 Investeer in de kennisinfrastructuur

De raad adviseert structureel te investeren in de kennisinfrastructuur voor het onderwijs.⁴⁴ Het is belangrijk dat kennis uit onderzoek gebruikt wordt en dat scholen van elkaar leren.

³⁷ Onderwijsraad (2018). *Een krachtige rol voor schoolleiders*; Onderwijsraad (2021). *Tijd voor focus*.

³⁸ Zie <https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/menukaart/interventies-kiezen>

³⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Adviesbrief Sociaal en Cultureel Planbureau: Bouwstenen voor sociaal herstelbeleid*, p. 5.

⁴⁰ Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*.

⁴¹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Adviesbrief Sociaal en Cultureel Planbureau: Bouwstenen voor sociaal herstelbeleid*, p. 6.; Onderwijsraad (2021). *Later selecteren, beter differentiëren*.

⁴² Sociaal en Cultureel Planbureau (2021). *Adviesbrief Sociaal en Cultureel Planbureau: Bouwstenen voor sociaal herstelbeleid*, p. 5; Slob, A., & Van Engelshoven, I. (2021). Kamerbrief over het Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief, p. 5.

⁴³ Onderwijsraad (2021). *Later selecteren, beter differentiëren*.

⁴⁴ Johnson, K., Hays, C., Center, H., & Daley, C. (2004). Building capacity and sustainable prevention innovations: A sustainability planning model. *Evaluation and Program Planning*, 27(2), 135-149.

Binnen de huidige kennisinfrastructuur lukt het onvoldoende te werken aan duurzame schoolontwikkeling.⁴⁵

De Onderwijsraad herhaalt hier zijn eerdere aanbeveling een toegankelijk en betrouwbaar informatie- en ondersteuningsknooppunt in te richten om bestaande en nieuwe kennis en inzichten te verspreiden. Onderwijsinstellingen en -professionals kunnen dan profiteren van de mogelijkheid om kennis, ervaringen en goede praktijken te delen en met en van elkaar te leren. De overheid kan een onderzoekende houding bij scholen en onderwijsprofessionals stimuleren door onderzoek te laten doen, onderwijsinstellingen en -professionals kennis en goede praktijken aan te reiken en kennisdeling te bevorderen.⁴⁶ Het spreekt voor zich dat onderwijsprofessionals voldoende tijd en ruimte moeten krijgen om hun kennis te delen en zelf gebruik te maken van de kennis van anderen.

Zowel het Onderwijs OMT als het onderwijsveld heeft waardevolle handreikingen gedaan om kennisdeling concreet te maken.⁴⁷ Denk aan praktijkkaarten om wetenschappelijk onderzoek te vertalen naar de werkpraktijk, kennis verzamelen over kansrijke interventies, en een kwaliteitsaanpak hanteren. Scholen en onderwijsinstellingen krijgen op die manier ook de mogelijkheid van elkaar te leren over de inzet, keuzes, aanpak en resultaten van het NPO.⁴⁸

3.4 Realiseer een lokaal offensief om jongeren perspectief te bieden

De raad acht een integrale aanpak nodig om problemen van kinderen en jongeren aan te pakken. Het onderwijs kan de problemen waarmee kinderen en jongeren kampen, niet alleen oplossen. De inzet van organisaties uit andere domeinen zoals sport, cultuur en jeugdhulp is evenzeer vereist. De groei van ongelijkheid tussen leerlingen en studenten met verschillende sociaaleconomische achtergronden⁴⁹ beperkt zich niet tot het domein van het onderwijs. De verschillen doen zich ook voor op het vlak van armoede, gezonde leefstijl, schulden, jeugdwerkloosheid, (psychisch-sociaal) welzijn en dergelijke. Realiseer daartoe een lokaal offensief dat concrete, realistische en haalbare doelen nastreeft en dat vertrekt vanuit de situatie en het perspectief van kinderen en jongeren en vanuit wat zij nodig hebben als individu in de samenleving, op school of op de arbeidsmarkt.

Het komt dus aan op samenwerking en afstemming tussen verschillende domeinen zoals onderwijs, kinderopvang, (jeugdgezondheids)zorg, werkgelegenheid, sociaal werk, welzijn,

⁴⁵ Galan Groep (2021). *Omwille van goed onderwijs: Verkenning scenario's kennisinfrastructuur onderwijs*. Baarn: Galan Groep; Onderwijsraad (2019). *Samen ten dienste van de school. Educatieve dienstverlening voor duurzame kwaliteit en innovatie*; PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (2019). *Slimme verbindingen naar een sterke kennisinfrastructuur voor het onderwijs*.

⁴⁶ Onderwijsraad (2020). Brief aan de minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media over hoe de gevolgen van de coronacrisis voor het onderwijs te ondervangen zijn; Onderwijsraad (2020). *Vooruitzien voor jonge generaties*, p. 19.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Onderwijs OMT (2021). *Overkoepelend advies over de opzet van het Nationaal Programma Onderwijs*; Naaijkens, E., & Bootsma, M. (2018). *En wat als we nu weer eens gewoon gingen lesgeven? Een kwaliteitsaanpak voor scholen*. Huizen: Pica.

⁴⁸ Algemene Rekenkamer (2021). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over aandachtspunten ten aanzien van het Nationaal Programma Onderwijs; Onderwijsraad (2019). *Samen ten dienste van de school. Educatieve dienstverlening voor duurzame kwaliteit en innovatie*.

⁴⁹ Zie de factsheets van het Nationaal Cohortonderzoek (NCO), initiatief van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), via www.nationaalcohortonderzoek.nl/factsheets

sport en cultuur. Over de hele linie zijn aanpakken nodig om kinderen en jongeren te ondersteunen. Binnen de samenwerking is het belangrijk over domeingrenzen heen vast te stellen wat er lokaal aan problemen speelt, welke doelgroepen wat nodig hebben, en op basis daarvan doelen te bepalen.⁵⁰

De raad waarschuwt voor versnippering van geldstromen en aanpakken. Er zijn diverse programma's en steunpakketten tot stand gekomen zoals het jeugdpakket⁵¹, het steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl⁵² en de aanpak jeugdwerkloosheid⁵³. De raad adviseert om langdurige samenwerkingsverbanden tussen domeinen te intensiveren. De alliantie tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de MBO Raad is hier een voorbeeld van.⁵⁴ De raad ziet in de samenwerking een belangrijke regierol voor de gemeenten weggelegd. Samenwerking tussen gemeenten binnen een regio kan zorgen voor de benodigde slagkracht. Denk ook aan bestaande overleggen voor de lokale of regionale educatieve agenda.⁵⁵

4. Ondervang beperkingen in de huidige opzet van het NPO

In eerdere adviezen van bijvoorbeeld het Onderwijs OMT⁵⁶, de Inspectie van het Onderwijs⁵⁷ en de Algemene Rekenkamer⁵⁸ zijn zorgen geuit over de opzet van het NPO. De Onderwijsraad deelt deze zorgen en vraagt hier aandacht voor twee beperkingen in de huidige opzet van het NPO.

Ten eerste: de looptijd van tweeënehalf jaar beperkt de uitvoerbaarheid van het programma. De crisis is nog niet voorbij. Er gelden nog steeds maatregelen om het virus te bedwingen, zoals anderhalve meter afstand houden, quarantaine-richtlijnen en beperkte openstelling van scholen en campussen. Daarnaast is er weinig tijd om achterstanden in kaart te brengen. Het risico bestaat dat instrumenten als de scan en de menukaart worden gebruikt om 'vinkjes te zetten'. Scholen richten zich dan met name op doelen die haalbaar zijn op de korte termijn, zonder deze te verbinden aan het duurzaam oplossen van problemen. Scholen hebben tijd nodig om te komen tot een gedegen analyse en een

⁵⁰ OECD-Education International (2021). *Principles for an Effective and Equitable Educational Recovery*. Brussels: Education International.

⁵¹ De Jonge, H. (2020). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de stand van zaken rond COVID-19, 17 november 2020.

⁵² De Jonge, H., & Blokhuis, P. (2021). Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl, 12 februari 2021.

⁵³ Wiebes, E.D., Hoekstra, W.B., Koolmees, W., Keijzer, M.C.G., Vijlbrief, J.A., & Van 't Wout, B. (2020). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over noodpakket banen en economie. TK, 2020-2021, 35 420, 237; Koolmees, W., & Van 't Wout, B. (2020). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de uitwerking aanvullend sociaal pakket. TK, 2020-2021, 35 420, 134.

⁵⁴ Zie <https://www.mborraad.nl/nieuws/alliantie-vng-en-mbo-raad-intensiveren-samenwerking>

⁵⁵ Onderwijsraad (2014). *Doeltreffender onderwijstoezicht*; Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*.

⁵⁶ Zie ook <https://www.onderwijsomt.nl/>

⁵⁷ Inspectie van het Onderwijs (2021). *De Staat van het Onderwijs 2021*.

⁵⁸ Algemene Rekenkamer (2021). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over aandachtspunten bij het Nationaal Programma Onderwijs, 31 maart 2021.

evidence-informed plan. Er is ook tijd nodig voor overleg tussen professionals binnen de school, zodat iedereen zich eigenaar voelt van de doelstellingen en het plan.⁵⁹

De Onderwijsraad onderschrijft het voorstel van het Onderwijs OMT om te 'versnellen en vertragen' binnen het NPO waar dat kan.⁶⁰ Begin zo snel mogelijk met het wegwerken van vertragingen bij leerlingen die vlak voor belangrijke momenten in hun schoolloopbaan staan zoals het eindexamen en de overgang naar het voortgezet onderwijs.⁶¹ En geef scholen meer tijd om een gedegen analyse met een bijpassend, evidence-informed plan te maken. Meer tijd stelt leraren en schoolleiders in staat na te denken over manieren om de NPO-gelden zó in te zetten dat deze niet alleen de coronanood verzachten, maar ook een eerste opmaat vormen voor duurzame verbeteringen die de onderwijskwaliteit verhogen.⁶²

Een tweede risico is het incidentele karakter van het NPO. De Onderwijsraad waarschuwde eerder terughoudend te zijn met incidentele gelden voor het onderwijs, omdat daarmee geen duurzame aanpak voor verbetering van het onderwijs mogelijk is.⁶³ Incidentele investeringen creëren een kortetermijnblik, terwijl juist een langetermijnaanpak nodig is.

5. Tot slot

De raad heeft in deze brief het belang van duurzame verbetering van het onderwijs bepleit en benadrukt hier nogmaals de belangrijke rol van centrale regie. Het is aan de bewindslieden van OCW om (a) de inhoudelijke aanpak en investeringen en impulsen vanuit zowel het NPO als het NGF aan te sturen en onderling af te stemmen en (b) hieraan ook structurele investeringen en duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs op de lange termijn te verbinden. Deze centrale regie moet versnippering voorkomen.

Goede aansturing en afstemming van impulsen zijn alleen mogelijk wanneer na ongeveer twee jaar looptijd van het NPO en het NGF de balans wordt opgemaakt. Dan is vast te stellen in hoeverre de corona-gerelateerde leer-, studie- en ontwikkelachterstanden zijn ingelopen en of de basiscondities voor kwalitatief goed onderwijs al verbeterd zijn. Op basis daarvan kan worden bepaald hoe duurzame verbetering en ontwikkeling van het onderwijs verder vorm dienen te krijgen. Onder deze omstandigheden kunnen het NPO en het NGF een blijvende impuls geven aan het onderwijs.

Met beleefde groet,

prof. dr. E.H. Hooge
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur

⁵⁹ Harris, A. (2012). Leading system-wide improvement. *International Journal of Leadership in Education*, 15(3), 395-401; Hargreaves, D.H. (2011). System redesign for system capacity building. *Journal of Educational Administration* 49(6), 685-700.

⁶⁰ Onderwijs OMT (2021). *Overkoepelend advies over de opzet van het Nationaal Programma Onderwijs*.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden*.