

Overkoepelend advies over de opzet van het Nationaal Programma Onderwijs

De komende 2,5 jaar wordt er 8,5 miljard geïnvesteerd in het onderwijs via het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Een zeer grote investering, die zo efficiënt en effectief mogelijk moet worden ingezet om tot duurzame verbeteringen van het onderwijs te leiden.¹ Het is waardevol dat scholen is gevraagd de gevolgen van de schoolsluiting voor leerlingen in kaart te brengen en dat er gestuurd wordt op wetenschappelijk gefundeerde interventies. Tegelijkertijd plaatst het Onderwijs-OMT kanttekeningen bij de huidige opzet: de planning is krap en scholen staan voor de lastige taak om in korte tijd tot weloverwogen keuzes te komen. In dit advies doen wij enkele suggesties voor een meer gebalanceerde opzet van het NPO.

Planning: versnellen als het kan, vertragen waar het moet, aanpassen indien nodig

Het NPO plaatst het onderwijs voor een complexe opdracht: er moeten in zeer korte tijd doordachte keuzes worden gemaakt over de besteding van de middelen om de opgelopen leerachterstanden weg te werken. In de NPO-informatiebrief die scholen in het funderend onderwijs in maart 2021 ontvingen, zijn de verschillende stappen als volgt in de tijd gezet: een schoolscan in april, het kiezen van interventies in mei, het maken en vaststellen van de plannen in mei/juni. Dit korte tijdspad is te verklaren vanuit de urgentie om opgelopen achterstanden zo snel mogelijk in te lopen. Er is alle reden om daar waar het kan zo snel mogelijk te beginnen met het wegwerken van vertragingen, zeker voor leerlingen die zich dicht bij belangrijke overgangen in hun schoolloopbaan bevinden, zoals het eindexamen of de overgang naar het voortgezet onderwijs.

Tegelijkertijd is een risico van deze planning dat het korte tijdspad ten koste gaat van een effectieve inzet van de middelen.²⁻⁴ De complexe situatie waarin veel scholen zich nu bevinden, vraagt om een grondige analyse van de ontstane problematiek.⁵ Alleen op basis van zo'n analyse is het mogelijk gericht te bepalen welke doelen je als school wilt bereiken,⁶ welke leerlingen welke hulp nodig hebben, en welke interventies hieraan zouden kunnen bijdragen. Die contextgebonden analyse kost tijd, die er in de huidige planning van het NPO niet voldoende is. Een gehaste schoolscan leidt ertoe dat risicogroepen niet goed geïdentificeerd worden, wat het inzetten van een passende interventie bemoeilijkt.

Maar ook met voldoende tijd is er geen zekerheid dat de beoogde resultaten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden, juist omdat de effectiviteit van onderwijsinterventies per context verschilt. Niet alles werkt in alle gevallen of voor alle leerlingen. Het is dan ook essentieel dat scholen in staat zijn om de voortgang van hun eigen leerlingen te monitoren om zo de doorgevoerde interventies te kunnen evalueren en duiden. Dit kan ook betekenen dat scholen gedurende het programma op basis van voortschrijdend inzicht aanpassingen doorvoeren.

Dat er nu veel tijdsdruk is om hulp te bieden aan leerlingen die zich vlak voor een belangrijke overgang bevinden, is logisch. In zulke gevallen is het maken van een goede scan voorafgaand aan een interventie niet altijd mogelijk. Maar in andere gevallen gaat een grote tijdsdruk ten koste van de effectiviteit en is het zaak zoveel als mogelijk te onthaasten.

Daarnaast identificeert het Onderwijs-OMT de tijdsdruk als risico voor professionals in het onderwijs. Tijdsdruk wordt nu al door leraren aangemerkt als de belangrijkste reden voor burn-out klachten.⁷ Door professionals te vragen om op korte termijn een scan uit te voeren en daarna snel te laten beslissen welke interventies ze willen gaan uitvoeren, neemt deze druk nog verder toe, juist nu er van docenten door de verschillende corona-maatregelen al erg veel gevraagd wordt. Om die reden adviseert het Onderwijs-OMT om haast te maken waar het moet, en meer tijd te nemen waar dat kan. Vanwege de druk op het maken van snelle keuzes, is het van belang ruimte in te bouwen voor tussentijdse aanpassingen wanneer dat nodig blijkt.

Menukaart: kijk breed, voorkom schijnzekerheid en houd oog voor de context

Een menukaart met interventies moet scholen houvast bieden bij het maken van onderbouwde keuzes. Het is mooi dat leraren, schoolleiders en bestuurders hiermee zicht krijgen op interventies die in eerder wetenschappelijk onderzoek effectief bleken. De interventies op de menukaart zijn daarom kansrijk, maar het is niet zeker dat ze ook daadwerkelijk effectief zullen zijn op scholen in Nederland. Naast de keuze voor een specifieke interventie is de kwaliteit van de uitvoering immers minstens zo belangrijk. Daarom is het van belang dat scholen zicht krijgen op de specifieke mechanismen die een interventie effectief maken en de voorwaarden die voor effectiviteit van belang zijn. Niet alleen de keuze voor een mogelijk interventie, maar vooral de vraag wat maakt dat deze interventies werken (of juist niet) is cruciaal voor een succesvolle implementatie.

Omdat de effecten van interventies sterk variëren, biedt het enkel opnemen van mogelijk effectieve interventies onvoldoende houvast. Het zou beter zijn als voor elke genoemde interventie meer achtergrondinformatie beschikbaar is: wat is het precies en wat is bekend over wat werkt en waarom? Een vermelding van enkel de verwachte effectgrootte of leerwinst biedt schijnzekerheid. Niet alle zomerscholen resulteren bijvoorbeeld in twee maanden leerwinst: sommige zomerscholen zijn minder of niet effectief, andere leveren gemiddeld wel de genoemde twee maanden leerwinst op. Een enkel getal doet onvoldoende recht aan deze variëteit. Het is daarom nodig helder te maken welke elementen bijdragen aan de effectiviteit van een bepaalde interventie, en hoe deze in de Nederlandse context zo goed mogelijk geïmplementeerd kunnen worden. Hier wordt op dit moment door verschillende partijen hard aan gewerkt, waaronder lerarenorganisaties, universiteiten, NRO, de sectorraden en ook het Onderwijs-OMT. We raden aan deze informatie te benutten in de menukaart. Voor scholen kan deze informatie helpen om een weloverwogen keuze te maken.

Daarbij is van belang oog te houden voor de specifieke Nederlandse context. Veel effectieve interventies op de menukaart vereisen een extra inzet van goede leerkrachten. Het lerarentekort in Nederland loopt al enige jaren op.¹ Dit betekent dat het voor sommige scholen lastig zal zijn het benodigde personeel te vinden om de voorgestelde interventies in de menukaart daadwerkelijk effectief uit te voeren.

Daarnaast adviseren we om bij de samenstelling van de menukaart van effectieve interventies breder te kijken dan bestaande menukaarten in andere landen. Zo ontbreken er op een vergelijkbare Engelse “menukaart” van de Education Endowment Foundation (EEF) zeer kansrijke interventies over monitoring van achterstanden, professionalisering van leraren en schoolleiders. Het zou zonde zijn als deze niet in de menukaart van NPO worden opgenomen.

Advies over het NPO

We adviseren de planning van het NPO te heroverwegen en uit te breiden. Scholen zouden moeten kunnen opereren langs twee sporen. Het eerste spoor is gericht op de korte termijn, waarbij snel hulp wordt geboden aan leerlingen die dat nu het hardst nodig hebben, zoals nu ook al gebeurt.⁸ Een tweede, aanvullend spoor kan gericht zijn op een iets langere termijn. Iets meer tijd nemen zal uiteindelijk leiden tot een beter afgewogen keuze waarmee de kans groter wordt dat de interventie de gewenste effecten heeft.⁹

Om beide sporen zo goed mogelijk te laten werken, is het belangrijk om scholen waar nodig en gewenst te ondersteunen bij het maken van een initiële scan en het kiezen van interventies. Dit kan onder meer door het aanreiken van handvatten over het in kaart brengen van opgelopen achterstanden. Daarnaast is het raadzaam voldoende achtergrondmateriaal beschikbaar te stellen voor de interventies in de menukaart. Het verzamelen en ontsluiten van aanvullende informatie kost tijd, maar een deel hiervan is al door andere partijen voor Nederland uitgevoerd en beschikbaar gesteld (bijvoorbeeld via [Education Lab](#)).

De huidige planning van 2,5 jaar biedt deze tijd niet. Dit maakt het uitvoeren van het tweede spoor lastig. Om deze reden adviseren wij om extra tijd aan het NPO toe te voegen. Daarmee hebben scholen langer de tijd hebben om de middelen gericht in te zetten, en kan er gewerkt worden aan duurzame verbetering. Ten tweede adviseren wij scholen op korte termijn meer ondersteuning te bieden bij het maken van een schoolscan en de keuze voor interventies. Alleen dan is het NPO voldoende kansrijk om effectief te interveniëren en duurzame onderwijsverbetering te realiseren.

Aangehaalde literatuur

1. Onderwijsinspectie. De Staat van het Onderwijs 2020. (*Onderwijsinspectie*, 2021).
2. Schwartz, H. L., McCombs, J. S., Augustine, C. H. & Leschitz, J. T. Getting to Work on Summer Learning: Recommended Practices for Success, *RAND Summer Learning Series*. (ERIC, 2018).
3. Forman, S. G., Olin, S. S., Hoagwood, K. E., Crowe, M. & Saka, N. Evidence-based interventions in schools: Developers' views of implementation barriers and facilitators. *School Mental Health* 1, 26 (2009).
4. Lendrum, A. & Humphrey, N. The importance of studying the implementation of interventions in school settings. *Oxford Review of Education* 38, 635–652 (2012).
5. Cornelisz, I. & Van Klaveren, C. The 5D model: towards a more comprehensive approach for improving education. *ACLA Working Paper Series 2021–2*, (2021).
6. Rekenkamer. [Maak vooraf afspraken over € 8,5 miljard extra voor onderwijs](#). (2021).
7. Skaalvik, E. M. & Skaalvik, S. Dimensions of teacher burnout: Relations with potential stressors at school. *Social Psychology of Education* 20, 775–790 (2017).
8. Kortekaas-Rijlaarsdam, A. F., Ehren, M. & Meeter, M. Eindrapport onderzoek COVID-19 regeling inhaal- en ondersteuningsprogramma's-1e Fase. (LEARN, 2020).
9. Waterreus, I. & Heul, I. van der. Stapsgewijze verbeteringen in het onderwijs en samenwerking tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk. *Pedagogische Studiën* 89, 377–387 (2012).

Aan dit advies werkten mee: Thijs Bol, Ilja Cornelisz, Louise Elffers, Chris van Klaveren en Inge de Wolf.

© Onderwijs OMT, 22 april 2021.