Anja van den Broek
Tessa Termorshuizen
Eline Luyten
Joris Cuppen
Anne Groot

Evaluatie Nationaal Programma Onderwijs funderend onderwijs

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap

ResearchNed

November 2025

Evaluatie Nationaal Programma Onderwijs

Anja van den Broek, Tessa Termorshuizen, Eline Luyten, Joris Cuppen & Anne Groot
November 2025

M.m.v. Jeffrey Tromp, David Ressing, Floor Muis & Ake Eimers (KBA Data)

© 2025 ResearchNed Nijmegen in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2015 voor kwaliteitsmanagementsystemen, NEN-ISO 20252:2019 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek en NEN-ISO 27001:2017 voor informatiebeveiliging.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 1

1 Inleiding en onderzoeksopzet 11
1.1 Aanleiding en probleemdefinitie 11
1.2 Het Nationaal Programma Onderwijs 12
1.2.1 Input en activiteiten: middelen en ondersteuning 13
1.2.2 Activiteiten: de voorbereiding door scholen 15
1.2.3 Output: implementatie, monitoring en verantwoording 16
1.2.4 Outcome: resultaten voor leerlingen en scholen 17
1.2.5 Impact 18
1.3 Onderzoeksvragen 18
1.4 Opzet en responsverantwoording 19
1.4.1 Opzet van de evaluatie 19
1.4.2 Caribisch Nederland 20
1.4.3 Responsverantwoording 20
1.5 Leeswijzer 21

2 Basisonderwijs 22
2.1 Inleiding en vraagstelling 22
2.2 Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze 22
2.3 Output: implementatie van de interventies 28
2.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs 36
2.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen 43
2.6 Samenvatting en conclusies 45

3 (Voortgezet) speciaal onderwijs 47
3.1 Inleiding en vraagstelling 47
3.2 Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze 47
3.3 Output: implementatie van de interventies 53
3.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs 60
3.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen 67
3.6 Samenvatting en conclusies 68

4 Voortgezet onderwijs 70
4.1 Inleiding en vraagstelling 70
4.2 Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze 70
4.3 Output: implementatie van de interventies 76
4.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs 84
4.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen 92
4.6 Samenvatting en conclusies 93

5 Schoolbesturen 96
5.1 Inleiding en vraagstelling 96
5.2 Input: de inzet van de middelen 96
5.3 Output: implementatie en de rol van besturen 97
5.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs 100
5.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen 101
5.6 Samenvatting en conclusies 103

6 Gemeenten en het NP Onderwijs 105
6.1 Inleiding 105
6.2 Input en plannen: voorbereiding en planfase 105
6.3 Output: implementatie van de plannen 112
6.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs 117
6.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen 121
6.6 Samenvatting en conclusies 123

7 Caribisch Nederland 126
7.1 Inleiding en vraagstelling 126
7.2 Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze 126
7.3 Output: implementatie van de interventies 127
7.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs 128
7.5 Samenvatting en conclusies 131

8 Wat werkt waar: van aanpak tot resultaat in het NP Onderwijs 134
8.1 Inleiding en aanpak 134
8.2 Resultaten in het basisonderwijs in samenhang 135
8.2.1 Leervertragingen in het basisonderwijs 135
8.2.2 Sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid in het basisonderwijs 136
8.2.3 Borging van de interventies in het basisonderwijs 137
8.2.4 Leervertragingen in het voortgezet onderwijs 138
8.2.5 Sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid in het voortgezet onderwijs 139
8.2.6 Borging van de interventies in het voortgezet onderwijs 140
8.3 Verbetering sinds de start van het NP Onderwijs? 141
8.3.1 Zorgen over leerlingen in het basisonderwijs 141
8.3.2 Zorgen over leerlingen in het voortgezet onderwijs 142
8.4 Samenvatting en conclusies 144

Bijlage 1. Responstabellen 146

Bijlage 2. Tabellen factoranalyses 150

Bijlage 3. Tabellen verdiepende analyses 151

Managementsamenvatting

Evaluatie van het Nationaal Programma Onderwijs

De evaluatie van het Nationaal Programma Onderwijs (NP Onderwijs) kijkt terug op vier jaar herstelbeleid als gevolg van de coronacrisis. Het programma (gestart in 2021 met een looptijd van in eerste instantie twee jaar en verlengd met twee jaar tot in totaal vier jaar) had als doel leer- en ontwikkelvertragingen te herstellen, het welbevinden van leerlingen te verbeteren en de tijdens de pandemie toegenomen kansenongelijkheid in het onderwijs te herstellen. In totaal werd 8,5 miljard euro beschikbaar gesteld: 5,8 miljard (incl. aanvullende subsidieregelingen) voor het funderend onderwijs en 2,7 miljard voor mbo en hoger onderwijs. Gemeenten ontvingen hiervan 305 miljoen euro voor maatregelen buiten het schoolniveau, zoals samenwerking met jeugdhulp en voorschoolse educatie.

De evaluatie van het NP Onderwijs richt zich op de vraag in hoeverre het programma heeft bijgedragen aan het herstel van leer- en ontwikkelvertragingen na de coronacrisis. Het onderzoek is gebaseerd op de beleidstheorie van het NP Onderwijs (met aandacht voor input, activiteiten, output, outcome en impact) en combineert gegevens over de voorbereiding, de uitvoering en de bereikte resultaten. De evaluatie is uitgevoerd onder vier doelgroepen: schoolleiders, onderwijspersoneel, schoolbesturen en gemeenten. In totaal namen 4.007 schoolleiders, 2.840 personeelsleden, 556 besturen en 225 gemeenten deel aan het onderzoek. Daarnaast zijn verdiepende interviews gehouden met vijf scholen in Caribisch Nederland. De respons is representatief voor de populatie. De onderzoeksvragen bestrijken het gehele traject van voorbereiding tot resultaten: Hoe verliep de voorbereiding en interventiekeuze? Hoe verliep de implementatie van de interventies? Wat zijn de resultaten van het NP Onderwijs? Tot slot is aan de respondenten gevraagd hoe zij terugkijken op het NP Onderwijs en wat zij OCW willen meegeven. Onderstaand worden de belangrijkste resultaten per onderdeel gepresenteerd, steeds apart voor het basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs, Caribisch Nederland, schoolbesturen en gemeenten.

Hoe verliep de voorbereiding en interventiekeuze?

Over de hele linie is de voorbereiding van het NP Onderwijs positief verlopen. Scholen en partners waardeerden de duidelijke formats, de keuzevrijheid en de extra middelen. De samenwerking met MR en besturen verliep doorgaans goed. De gekozen interventies sloten in de meeste gevallen goed aan bij de gesignaleerde onderwijsbehoeften. Wel werden door scholen in de voorbereidingsfase tijdsdruk, werkdruk en personeelstekorten herhaaldelijk als belemmering genoemd.

De voorbereiding van het NP Onderwijs in het basisonderwijs verliep volgens de meeste scholen soepel en effectief. In het basisonderwijs verliep de voorbereiding van het NP Onderwijs volgens het merendeel van de schoolleiders en personeelsleden goed. Uit toelichtingen blijkt dat de duidelijkheid, structuur en bruikbaarheid van de schoolscan en het schoolprogramma breed werden gewaardeerd. De instrumenten, zoals de menukaart, hielpen om onderwijsbehoeften te concretiseren en interventies gericht te kiezen. Schoolleiders meldden dat de voorbereidingsfase positieve effecten had op teamfocus, samenwerking en betrokkenheid. Onvrede in deze fase betrof vooral tijdgebrek, personele wisselingen en onduidelijkheid in de opstartfase. Het traject werd soms ook ervaren als bureaucratisch of zwaar administratief, met beperkte ondersteuning. De MR was soms laat of formeel betrokken, maar stemde op de meeste scholen wel in. Ook het team was meestal in ruime mate betrokken. De gekozen interventies richtten zich vooral op extra ondersteuning in de klas, kleine groepen, onderwijsassistenten en sociaal-emotioneel welbevinden. De aansluiting tussen interventies en de geconstateerde vertragingen werd overwegend goed beoordeeld.

De meeste scholen kozen voor vijf tot acht interventies. Acht van de tien schoolleiders in het basisonderwijs benadrukken het belang van evidence-informed werken binnen het NP Onderwijs. Ongeveer twee derde vond dat dit op hun school (heel) goed gelukt was. Over de middelen en vormgeving was de tevredenheid groot: de directe toekenning aan scholen, de omvang van het budget en de keuzevrijheid werden als sterkste punten genoemd.

In het (voortgezet) speciaal onderwijs werd de voorbereiding positief maar ook als intensief ervaren, met waardering voor de structuur en keuzevrijheid. Ook in het (voortgezet) speciaal onderwijs werd de voorbereiding positief beoordeeld, maar ervaren als arbeidsintensief door korte tijdslijnen en de samenloop met de coronaperiode. Schoolleiders en personeel waardeerden de duidelijke formats, de menukaart en de ruimte om eigen keuzes te maken. De MR en het bestuur waren meestal goed betrokken; ouders en gemeenten minder. Onvrede had vooral te maken met de tijdelijkheid van middelen en de beperkte toepasbaarheid van standaardinstrumenten voor leerlingen met complexe ondersteuningsbehoeften. Het meten van effecten bleek moeilijk bij kleine groepen of meervoudige beperkingen. De meeste scholen kozen voor interventies gericht op kleinere groepen, extra personeel, begeleiding en welbevinden, die volgens hen goed aansloten bij de behoeften van hun leerlingen. Schoolleiders waren positief over de mogelijkheid om bestaande data te gebruiken en om ook sociaal-emotionele doelen op te nemen naast cognitieve resultaten.

De voorbereiding in het voortgezet onderwijs gaf scholen richting en inzicht, maar legde ook de grenzen bloot van tijd, capaciteit en beschikbare gegevens. Het overgrote deel van de schoolleiders en onderwijspersoneel in het voortgezet onderwijs is positief over het verloop van de voorbereiding: de schoolscan, het schoolprogramma en de samenwerking met de MR. De belangrijkste knelpunten waren tijdsdruk, werkdruk, personeelstekorten en onduidelijkheid over de te gebruiken data. Tegelijkertijd gaven veel schoolleiders aan dat de schoolscan waardevol inzicht bood in vertragingen en ondersteuningsbehoeften, en hielp bij het maken van gerichte interventiekeuzes. De menukaart werd gezien als praktisch hulpmiddel dat richting gaf, terwijl scholen voldoende vrijheid hielden. De MR en het schoolbestuur waren op de meeste scholen sterk betrokken; ouders en gemeenten minder. De meeste scholen betrekken minstens de helft van hun team bij de voorbereiding. De gekozen interventies richtten zich vooral op welbevinden, begeleiding, kleine groepen en sportieve of individuele activiteiten. De meerderheid vond dat deze goed aansloten op de vastgestelde vertragingen. Evidence-informed werken werd door ruim 70 procent belangrijk gevonden; de helft vond dat het redelijk tot goed was gelukt. De tevredenheid was het grootst over de directe middelen en keuzevrijheid, minder over de website, menukaart en het proces van de schoolscan.

In Caribisch Nederland bood het NP Onderwijs kansen voor versterking van taal en professionalisering. Caribisch Nederland kent, los van covid-19, een samenloop van hardnekkige problemen, waaronder armoede, beperkte ouderbetrokkenheid en structurele taalachterstanden. De gevolgen van de coronacrisis waren in Caribisch Nederland relatief beperkt door geen of kortere schoolsluitingen. Scholen gebruikten NP Onderwijsmiddelen vooral voor ICT-voorzieningen, taalklassen voor nieuwkomers, extra begeleiding en professionalisering van leraren. De plannen werden meestal opgesteld door de directie en een kernteam, soms met externe begeleiding. Niet overal is de schoolscan gebruikt. De MR had vaak een adviserende of beperkte rol; ouderparticipatie was moeizaam door culturele en taalverschillen. De nadruk lag in de plannen op taal, rekenen en extra lessen. Belangrijkste knelpunt was ook hier het personeelstekort. Enkele scholen sloten taalklassen na afloop van de tijdelijke financiering.

Schoolbesturen hebben de middelen hoofdzakelijk op schoolniveau ingezet. De middelen die scholen ontvingen vanuit het NP Onderwijs liepen via de besturen naar de scholen. De uitvoering lag bij de scholen; de formele en financiële verantwoordelijkheid bij de besturen. Besturen konden (een deel van) de middelen ook bovenschools inzetten (bv. voor gezamenlijke ondersteuning, expertise of personeel). Als middelen bovenschools werden ingezet moesten besturen deze inzet toelichten en aangeven dat de MR had ingestemd.

Een op de vijf besturen gebruikte een deel bovenschools. Deze middelen werden gebruikt voor scholing, HR-ondersteuning, projectcoördinatie, kennisdeling en duurzame kwaliteitsontwikkeling. De meeste besturen gaven scholen ruime keuzevrijheid bij de besteding, met waar nodig globale richtlijnen.

Gemeenten gebruikten hun NP Onderwijsmiddelen vooral om het welzijn en de brede ontwikkeling van leerlingen te versterken, met nadruk op samenwerking tussen onderwijs, zorg en welzijn. Gemeenten besteedden hun middelen uit het NP Onderwijs vooral in 2023–2024, na een opstartfase waarin afstemming met scholen en partners tijd kostte. De meeste gemeenten bepaalden hun inzet in overleg met scholen en besturen (97%) en met maatschappelijke partners (81%). De focus van de gemeentelijke inzet lag op welzijn, zorg en brede ontwikkeling, niet primair op leerprestaties. Gemeenten investeerden in sport, cultuur, mentale gezondheid, schoolmaatschappelijk werk en jeugdhulp in of rond de school. Doelgroepen waren vooral leerlingen in kwetsbare thuissituaties, leerlingen met mentale problemen en jongeren met risico op schooluitval. De meeste gemeenten zagen hun rol als aanvullend op die van scholen, gericht op het versterken van de omgeving waarin kinderen leren en op samenwerking tussen onderwijs, zorg en welzijn.

Hoe verliep de implementatie van de interventies?

Over de hele linie beoordelen scholen, besturen en gemeenten de implementatie van interventies in het kader van het NP Onderwijs als succesvol. De meeste activiteiten zijn uitgevoerd zoals gepland, en de samenwerking binnen teams en met partners werd als sterk ervaren. Tegelijkertijd vormden personeelstekorten, werkdruk en tijdelijke financiering een rode draad in de belemmeringen voor continuïteit en borging.

De uitvoering van het NP Onderwijs in het basisonderwijs verliep grotendeels succesvol, met zichtbare resultaten door extra personeel en gerichte ondersteuning, ondanks blijvende knelpunten rond tijd en capaciteit. De meeste basisscholen geven aan dat de uitvoering van de interventies in het kader van het NP Onderwijs overwegend goed is verlopen. Schoolleiders en personeel beoordelen de uitvoering van de meeste maatregelen positief, vooral bij instructie in kleine groepen, directe instructie, klassenverkleining, één-op-één-begeleiding en de inzet van onderwijsassistenten of instructeurs. Interventies gericht op welbevinden, sportieve activiteiten en cultuureducatie werden eveneens succesvol uitgevoerd. Alleen de uitvoering van ouderbetrokkenheid, metacognitie en loopbaanoriëntatie verliep minder soepel. Wanneer interventies niet goed van de grond kwamen, werd dat vooral toegeschreven aan tijdgebrek, personeelstekorten, hoge werkdruk en beperkte middelen. Het merendeel van het onderwijspersoneel voelde zich goed toegerust om interventies uit te voeren. De meeste middelen werden besteed aan extra personele inzet en ondersteuning in de klas: onderwijsassistenten en instructeurs namen ongeveer een derde van het budget in beslag, gevolgd door klassenverkleining, instructie in kleine groepen en directe instructie. Een kleiner deel ging naar activiteiten gericht op welbevinden en brede ontwikkeling. Externe partijen werden vooral betrokken bij activiteiten buiten het reguliere lesprogramma, zoals zomer- en lentescholen, cultuureducatie en sportieve activiteiten. De gemiddelde externe inhuur bedroeg circa 19 procent van het budget. Externen droegen met name bij aan professionalisering van personeel en aanvullende ondersteuning. De meeste schoolleiders waren hierover tevreden, mits de inzet goed aansloot bij de behoeften van de school. Belangrijkste knelpunten waren structurele personeelstekorten, ziekteverzuim en hoge werkdruk, aangevuld met onzekerheid over financiering of lokale omstandigheden. Succesfactoren waren sterke teamsamenwerking, motivatie, duidelijke afstemming binnen het team en een goede aansluiting van interventies op leerlingbehoeften.

De uitvoering in het (voortgezet) speciaal onderwijs verliep positief, met effectieve inzet van personeel en aandacht voor welbevinden. Schoolleiders waren vooral tevreden over sportieve activiteiten en de inzet van onderwijsassistenten, maar ook over interventies voor welbevinden en instructie in kleine groepen. Minder goed lukte het om interventies uit te voeren die extra expertise vroegen, zoals ouderbetrokkenheid of zomer- en lentescholen. Belangrijkste belemmeringen waren ziekteverzuim, personeelstekort, beperkte tijd en gebrek aan deskundig personeel.

Het personeel voelde zich over het algemeen voldoende bekwaam om interventies uit te voeren, al waren sommigen onzeker over klassenverkleining, ouderbetrokkenheid en sportactiviteiten. De middelen uit het NP Onderwijs gingen vooral naar onderwijsassistenten, klassenverkleining en welbevinden. De inzet van externe partijen besloeg gemiddeld 19 procent van het budget. Externen werden ingezet voor scholing en ondersteuning van personeel, en voor cultuur- en sportprojecten. De kwaliteit van externe bijdragen werd positief beoordeeld. De grootste knelpunten waren uitval van leraren, structureel lerarentekort, tijdelijkheid van de middelen, beperkte tijd en gebrek aan deskundig personeel waardoor duurzame versterking lastig was. Als succesfactoren werden genoemd: kleine, hechte teams, betrokkenheid van medewerkers, en de mogelijkheid om extra personeel en scholing te realiseren.

In het voortgezet onderwijs verliep de uitvoering overwegend goed, met sterke resultaten bij begeleiding en welbevinden, maar structurele tekorten en tijdelijke middelen beperkten de continuïteit. In het voortgezet onderwijs zijn de meeste interventies volgens scholen goed uitgevoerd, vooral de inzet van onderwijsassistenten, klassenverkleining en interventies gericht op welbevinden. Minder geslaagd waren interventies gericht op metacognitie, schrijfonderwijs en ouderbetrokkenheid, deels door beperkte uitvoerbaarheid of aansluiting op de doelgroep. De uitvoering werd belemmerd door personeelstekorten, werkdruk, gebrek aan expertise en het tijdelijke karakter van de middelen. Externe partijen werden vooral ingezet bij zomer- en lentescholen, cultuureducatie en sportieve activiteiten. Gemiddeld besteedden scholen 17 procent van hun budget aan externe inzet, veelal voor professionalisering, begeleiding of organisatorische ondersteuning. De meeste schoolleiders waren tevreden over de samenwerking, al varieerde de kwaliteit per aanbieder. De belangrijkste succesfactoren lagen in teamgerichte randvoorwaarden: een sterk en lerend team, flexibiliteit en betrokkenheid bij leerlingen. De grootste knelpunten betroffen ziekte- en lerarentekorten, hoge werkdruk en te korte looptijd van financiering. Ondanks deze beperkingen rapporteert een ruime meerderheid dat de uitvoering in het algemeen goed verliep.

In Caribisch Nederland konden de meeste scholen hun plannen succesvol uitvoeren, met zichtbare opbrengsten in taalonderwijs en professionalisering, maar ook met blijvende knelpunten rond personeel en continuïteit. Op Caribisch Nederland verliep de uitvoering overwegend goed. De meeste scholen konden geplande interventies zoals steunlessen, taalklassen, trainingen en inhaalprogramma's daadwerkelijk uitvoeren. Evaluaties en voortgangsgesprekken vonden regelmatig plaats, vaak met bestuur en externe begeleiders. De middelen werden vooral ingezet voor extra personele capaciteit en digitale voorzieningen. Samenwerking met externe organisaties (zoals Hebe, CPS en lokale verenigingen) verliep positief. De professionalisering van leraren, blended learning en taalklassen voor nieuwkomers worden genoemd als grootste successen. Belangrijkste knelpunten waren personeelstekorten, vermoeidheid bij leerkrachten door een hoge werkdruk. Ook noemt men de tijdelijkheid van de financiering, waardoor sommige functies of taalklassen na afloop moesten stoppen.

Besturen waren positief over de uitvoering en de directe inzet van middelen in de klas, maar zagen structurele knelpunten in continuïteit, personeelskrapte en administratieve druk. De meeste besturen hadden goed zicht op de voortgang en resultaten van de uitvoering. Zij waren vooral tevreden over het feit dat de middelen direct in de klas terechtkwamen, de ruimte voor eigen keuzes van scholen en de goede samenwerking tussen bestuur en scholen. De uitvoering verliep planmatig en doelgericht; middelen werden voornamelijk besteed aan extra personeel, kleinere groepen, professionalisering en kwaliteitszorg. De belangrijkste belemmeringen die men noemt zijn de tijdelijkheid van de middelen, arbeidsmarktkrapte en zware administratieve lasten. De borging van resultaten bleek lastig door personele wisselingen en beperkte continuïteit.

Gemeenten kijken tevreden terug op de uitvoering, met sterke samenwerking en succesvolle projecten rond welzijn en jeugdhulp, maar worstelen met structurele inbedding en beperkte capaciteit. Gemeenten beoordelen de uitvoering van hun maatregelen in overgrote meerderheid als (zeer) goed. De hoogste waarderingen gelden voor maatregelen rond zorg en welzijn, schoolmaatschappelijk werk, sport, cultuur en techniek.

De uitvoering verliep meestal in nauwe samenwerking met scholen, besturen en maatschappelijke partners. Gemeenten pasten hun plannen regelmatig aan op basis van evaluaties, en succesvolle projecten zoals schoolmaatschappelijk werk en jongerenwerk werden in sommige gevallen structureel voortgezet. De belangrijkste succesfactoren waren goede samenwerking, beleidsruimte, flexibiliteit en voldoende middelen. Knelpunten betroffen vooral de tijdelijkheid van financiering, gebrek aan capaciteit, en de moeilijkheid om succesvolle initiatieven structureel te borgen.

Wat zijn de resultaten van het NP Onderwijs?

Over de hele linie beoordelen scholen, besturen en gemeenten de resultaten van het NP Onderwijs als positief. De doelen (herstel van leervertragingen en versterking van sociaal-emotioneel welzijn) zijn grotendeels of volledig behaald op veel scholen. De zorgen over leerlingen zijn significant afgenomen, vooral over welbevinden, sociaal-emotionele ontwikkeling en leervertragingen. Tegelijkertijd blijven mentale gezondheid, kwetsbare thuissituaties en motivatie belangrijke aandachtspunten.

In het basisonderwijs heeft het NP Onderwijs merkbaar bijgedragen aan herstel: de meeste scholen bereikten hun doelen, vooral waar sterke teams, goed uitgevoerde plannen en duurzame borging samenkwamen.
In het basisonderwijs vindt een meerderheid van de schoolleiders dat de doelen van het NP Onderwijs grotendeels of volledig zijn bereikt. Meer dan de helft (54%) van de schoolleiders geeft aan dat het inhalen van leervertragingen grotendeels of volledig is gelukt; 63 procent ziet dat het sociaal-emotioneel welzijn van leerlingen is bevorderd. Het personeel deelt dit beeld, zij het iets minder uitgesproken. De grootste opbrengsten worden gezien bij interventies die dicht bij de dagelijkse lespraktijk liggen, zoals onderwijsassistenten, instructie in kleine groepen, directe instructie en klassenverkleining. Minder sterke resultaten zijn er bij ouderbetrokkenheid, metacognitie en schrijfonderwijs. Zorgen over leerlingen zijn sinds de coronaperiode op alle domeinen sterk afgenomen. De grootste afname van zorgen betreft welbevinden en sociaal-emotionele ontwikkeling, gevolgd door zorgen over leervertragingen en mentale problemen. Toch blijft meer dan de helft van de scholen zich zorgen maken over leerlingen in kwetsbare thuissituaties of met mentale problemen, en ongeveer een derde over het sociaal-emotioneel functioneren. De zorgen over taal en rekenen namen minder sterk af: ze waren in het begin al kleiner, maar blijven verhoudingsgewijs nog groot (meer dan 30% maakt zich nog zorgen). Duurzame effecten zijn zichtbaar in nieuwe routines, planmatig werken, kwaliteitszorg en professionele ontwikkeling. Ongeveer 60 procent van de scholen heeft interventies structureel ingebed in het schoolplan of kwaliteitszorg; 40 procent kan interventies zonder extra middelen voortzetten. Schoolleiders rapporteren als positieve opbrengst dat er meer aandacht is voor de samenhang tussen welbevinden, motivatie en leerprestaties, en voor reflectie op het eigen handelen. Verdiepende analyses laten zien dat de kwaliteit van het team en de kwaliteit van de plannen in het basisonderwijs het sterkst samenhangen met positieve resultaten op alle drie de onderdelen. Waar scholen over sterke teams beschikken en hun plannen zorgvuldig hebben uitgewerkt, rapporteren zij vaker dat leervertragingen zijn ingehaald, dat het welzijn van leerlingen is verbeterd en dat interventies duurzaam zijn geborgd. Ook een goede uitvoering speelt een cruciale rol: scholen die zelf van mening waren dat de uitvoering goed lukte, hebben significant betere resultaten behaald dan scholen waar de uitvoering minder goed slaagde. Daarbij helpt het als interventies goed aansluiten op de feitelijke leervertragingen en wanneer scholen evidence-informed werken. Een brede aanpak (ongeveer 7–10 interventies) hangt eveneens samen met meer succes. Negatief samenhangende factoren zijn lerarentekorten en andere belemmerende omstandigheden; deze drukken de kans op doelbereik en duurzame effecten. Scholen met meer externe inhuur (tot circa 30%) rapporteren iets betere resultaten, mogelijk omdat hierdoor extra personeel beschikbaar is.

In het (voortgezet) speciaal onderwijs leidde het NP Onderwijs tot verbeteringen in welbevinden, begeleiding en planmatig werken, al blijven zorgen bestaan over sociaal-emotionele en mentale problematiek. In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn schoolleiders positief over de bereikte resultaten. Bijna de helft vindt dat het inhalen van leervertragingen grotendeels of volledig is gelukt; voor sociaal-emotioneel welzijn geldt dat voor twee derde. Personeel beoordeelt de resultaten iets lager, maar volgt dezelfde trend. Het succes is het grootst bij interventies ten aanzien van welbevinden, inzet van onderwijsassistenten, loopbaanoriëntatie en cultuureducatie. De meeste zorgen blijven bestaan rond sociaal-emotionele ontwikkeling, executieve vaardigheden, mentale problemen en kwetsbare thuissituaties. Zorgen over leervertragingen door corona zijn daarentegen sterk afgenomen. Na afloop van de financiering worden veel interventies doorgezet, vooral die een structurele plek hebben in het onderwijs (bijvoorbeeld directe instructie, begrijpend lezen, loopbaanoriëntatie en welbevinden). Klassenverkleining en extra begeleiding verdwijnen vaker. Ongeveer 60 procent van de scholen heeft activiteiten structureel ingebed in schoolplan en kwaliteitszorg. Het programma heeft volgens veel scholen ook geleid tot meer aandacht voor planmatig werken, monitoring en professionele groei. Ongeveer een derde van de schoolleiders ziet duidelijke verbetering in het kwaliteitsbeleid en in het gebruik van evaluatie- en toetsinformatie.

In het voortgezet onderwijs leidde het NP Onderwijs tot merkbare vooruitgang in leerresultaten en welbevinden, maar hardnekkige zorgen blijven bestaan over kwetsbare leerlingen, mentale gezondheid en basisvaardigheden. In het voortgezet onderwijs geeft ruim de helft van de schoolleiders aan dat de twee hoofddoelen grotendeels of volledig zijn bereikt; bij het personeel ligt dit iets lager. De hoogste opbrengsten worden genoemd bij onderwijsassistenten, klassenverkleining, interventies voor welbevinden en sportieve activiteiten. Minder succesvol waren ouderbetrokkenheid, metacognitie en schrijfonderwijs. Wat betreft zorgen is ook in het voortgezet onderwijs sprake van een duidelijke afname sinds de coronaperiode. De grootste dalingen doen zich voor bij welbevinden en sociaal-emotionele ontwikkeling, gevolgd door leervertragingen en mentale problemen. De grootste resterende zorgen gelden kwetsbare thuissituaties, schooluitval en mentale problemen. Zorg over leerlingen in kwetsbare thuissituaties is volgens maar liefst driekwart hardnekkig hoog. Ten aanzien van basisvaardigheden (taal en rekenen), zijn de zorgen nagenoeg gelijk gebleven; ongeveer de helft maakt zich hierover nog steeds veel zorgen. Veel scholen geven aan dat interventies deels of volledig worden voortgezet, vooral loopbaanoriëntatie, begrijpend lezen en feedback. Vier van de tien scholen kunnen sommige interventies ook zonder extra middelen laten doorgaan en heeft deze structureel ingebed. Circa een derde van de scholen rapporteert verbeteringen in planmatig werken, kwaliteitszorg, eigenaarschap en professioneel leren. Uit verdiepende analyses komt naar voren dat in het voortgezet onderwijs het doelbereik vooral samenhangt met de kwaliteit van plannen, een constructieve samenwerking met de MR en een sterke aansluiting van interventies op de behoeften van leerlingen. Scholen waar interventies daadwerkelijk goed zijn uitgevoerd en waar tussentijdse bijstelling van de schoolscan plaatsvond, rapporteren vaker duurzame borging. Ook teamkwaliteit blijkt een belangrijke succesfactor, terwijl lerarentekorten en beperkte uitvoeringscapaciteit het bereiken en borgen van resultaten bemoeilijken. Schaalgrootte speelt in het vo een dubbelrol: grotere scholen boeken gemiddeld iets betere resultaten bij het inhalen van leervertragingen, maar kleinere scholen rapporteren vaker duurzame borging, mogelijk door kortere lijnen en meer betrokkenheid.

In Caribisch Nederland leidde het NP Onderwijs tot verbeteringen in taal, rekenen en sociaal-emotioneel welzijn, al blijven gedragsproblemen, instroom van anderstaligen en motivatie aandacht vragen. Scholen in Caribisch Nederland rapporteren overwegend positieve resultaten. Zij noemen vooral verbeteringen in taal- en rekenvaardigheid, gedrag en sociaal-emotioneel welzijn. Trainingen van leraren en blended learning hebben blijvende effecten gehad op de onderwijskwaliteit. Ook taalklassen en steunlessen droegen merkbaar bij aan het terugdringen van vertragingen. Er zijn in Caribisch Nederland signalen van nieuwe uitdagingen, zoals toegenomen gedragsproblemen bij jonge kinderen, instroom van anderstaligen en lage motivatie.

De meeste scholen koppelen de geboekte vooruitgang deels aan de interventies in het kader van het NP Onderwijs, maar noemen ook bredere ontwikkelingen. Veel activiteiten blijven voortbestaan, al is dit vaak in aangepaste vorm. Programma's als Conscious Discipline, digitale oefenprogramma's en blended learning worden structureel voortgezet. Tijdelijke functies (bv. extra onderwijsassistenten) kunnen niet overal behouden blijven.

Van de schoolbesturen is 84 procent tevreden over de uitvoering van het programma. Zeven van de tien besturen waarderen de ontvangen middelen uit het NP Onderwijs. Ongeveer twee derde is (zeer) tevreden over de bereikte resultaten. De helft vindt dat de investeringen in geld, tijd en inzet sterk opwogen tegen de opbrengsten. Ruim een kwart ziet een blijvende impact van het programma op de scholen binnen hun bestuur. De belangrijkste opbrengsten zijn versterkte kwaliteitszorg, professionalisering van teams en duurzame verbeteringen in planmatig werken.

Gemeenten zien vooruitgang in welzijn en samenwerking rond het kind, maar structurele borging en blijvende zorgen over mentale gezondheid en sociaal-emotioneel functioneren blijven aandachtspunten. Gemeenten geven aan dat hun doelen grotendeels zijn gerealiseerd, vooral op het gebied van welzijn en mentale gezondheid van leerlingen, samenwerking en infrastructuur en het verbeteren van vroege ontwikkelingskansen. Meer structurele doelen, zoals ondersteuning van ouders en structurele innovatie, werden minder vaak behaald. Gemeenten signaleren nog steeds veel zorgen over sociaal-emotioneel functioneren, welbevinden en mentale problemen, maar deze percentages liggen lager dan aan het begin van de pandemie. De grootste afname betreft de zorgen over leervertragingen. De meeste gemeenten noemen als belangrijke opbrengst een verbeterde samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en welzijn, en een sterker netwerk rond het kind. Ruim een derde verwacht dat succesvolle maatregelen worden voortgezet, soms via cofinanciering of opname in regulier beleid. Structurele borging blijft echter afhankelijk van financiële ruimte.

Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen

De reflecties op het NP Onderwijs laten zien dat er in alle sectoren een groot gevoel van waardering bestaat voor wat met de middelen uit het NP Onderwijs in gang is gezet: herstel, innovatie en meer samenwerking. Tegelijkertijd is de rode draad dat tijdelijkheid, werkdruk en bureaucratie structurele verankering hebben bemoeilijkt. De belangrijkste lessen gaan over de waarde van duurzame investeringen in mensen, teams en samenwerking en over het belang van welzijn als fundament voor leren.

Scholen in het basisonderwijs zien het NP Onderwijs als een belangrijke leerervaring die aandacht voor welbevinden, samenwerking en professionalisering heeft versterkt, maar wijzen op de noodzaak van rust, continuïteit en vertrouwen voor blijvend effect. Bijna tweeduizend schoolleiders en personeelsleden in het basisonderwijs gaven in open antwoorden aan wat zij van het programma hebben geleerd. Drie hoofdthema's domineren. Allereerst aandacht voor leerlingen en hun welbevinden: het NP Onderwijs liet zien dat aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling en mentaal welzijn onmisbaar is. Vroeg signaleren van vertragingen en structurele begeleiding worden als effectiever ervaren dan tijdelijke maatregelen. Scholen benadrukken het belang van samenwerking met ouders en zicht op de thuissituatie. Ook schetst men randvoorwaarden voor duurzaam beleid: respondenten noemen een stabiele personele bezetting, voldoende tijd, ruimte voor kwaliteitsontwikkeling en structurele financiering. Tijdelijke middelen leiden tot extra werkdruk en belemmerden duurzame keuzes. Tot slot worden aspecten genoemd die te maken hebben met samenwerking en professionalisering. Scholen hebben door het NP Onderwijs meer samenhang en collectieve reflectie ervaren binnen teams. Professionalisering, kennisdeling en lerende gemeenschappen worden genoemd als bepalend voor blijvende kwaliteitsverbetering. Daarnaast wordt ook kritisch gereflecteerd op de organisatie en uitvoering van het programma. Administratieve lasten en wisselende richtlijnen vergden veel tijd. Scholen pleiten voor meer vertrouwen en autonomie, minder bureaucratie en duurzame borging van succesvolle initiatieven zoals extra begeleiding en structurele aandacht voor welzijn.

In het (voortgezet) speciaal onderwijs benadrukken scholen dat structurele middelen en stabiele teams essentieel zijn voor blijvende verbetering en dat welbevinden en professionele samenwerking de basis vormen voor succes. Schoolleiders en leraren onderstrepen dat tijdelijke impulsen wel werken, maar geen structurele verbetering opleveren. Duurzame resultaten vragen om continuïteit in formatie en financiering.
Het programma heeft scholen geleerd dat planmatig, cyclisch en datagericht werken effectief is: scans, doelen en monitoring gaven meer focus en versterkten de professionele cultuur. Ook hier wordt welbevinden gezien als voorwaarde voor leren: rust, structuur en sociaal-emotionele programma's hadden positieve effecten op motivatie en gedrag. Een andere belangrijke les is het belang van investeren in het team. Samenwerking, deskundigheid en betrokkenheid van personeel bepalen het succes van interventies. Investeren in eigen personeel wordt duurzamer gevonden dan externe inhuur. Tot slot tonen de antwoorden realisme: vertragingen zijn niet in enkele jaren weggewerkt en maatschappelijke factoren zoals thuissituatie en personeelstekorten blijven het onderwijs beïnvloeden.

In het voortgezet onderwijs zagen scholen dat welbevinden en maatwerk cruciaal zijn voor leren, maar dat structurele middelen, tijd en vertrouwen nodig blijven om de ingezette vernieuwing vast te houden. Ruim zeshonderd schoolleiders en leraren gaven aan welke inzichten het programma heeft opgeleverd. Ook hier noemen scholen welbevinden als essentiële basis voor leren: scholen zagen dat motivatie, sociaal-emotionele ontwikkeling en executieve vaardigheden moeilijker te herstellen zijn dan cognitieve vertragingen. Contact, veiligheid en groepsvorming worden genoemd als voorwaarden om te kunnen leren. Daarnaast benadrukt men het belang van maatwerk en kleinere groepen: gerichte interventies in kleine settingen, extra begeleiding en differentiatie droegen bij aan rust en leerwinst. Structurele middelen ontbreken echter om dit blijvend te realiseren. Scholen hebben het belang ervaren van planmatig en evidence-informed werken: het gebruik van scans, doelen en evaluatie hielp bij focus en professionalisering. Het meten van effecten, vooral op sociaal-emotioneel terrein, blijft lastig. Ten aanzien van digitalisering en flexibiliteit merkt men op dat de coronaperiode liet zien dat innovatie mogelijk is; blended en digitaal leren worden blijvend benut, al blijft fysiek contact essentieel. Voorts geven scholen aan dat samenwerking en communicatie is verbeterd: effectief werken binnen teams, met ouders en externe partners versterkte de impact. Tot slot heeft men zowel druk als veerkracht ervaren: docenten toonden grote inzet maar kampen met mentale belasting. Tijd, vertrouwen en structurele ondersteuning zijn nodig om vernieuwingen vast te houden.

In Caribisch Nederland heeft het NP Onderwijs geleid tot zichtbare verbeteringen in taal, professionalisering en welzijn, maar scholen benadrukken dat structurele bekostiging en expertise nodig blijven om duurzame vooruitgang te waarborgen. De scholen in Caribisch Nederland kijken overwegend positief terug op de uitvoering van interventies in het kader van het NP Onderwijs. Middelen hebben bijgedragen aan verbeteringen in taal- en rekenvaardigheid, professionalisering van leraren en sociaal-emotioneel welzijn van leerlingen. Scholen noemen dat het programma de mogelijkheid bood voor extra begeleiding, taalklassen voor nieuwkomers en digitale leermiddelen, wat het onderwijs merkbaar versterkte. De samenwerking met externe partners en besturen verliep over het algemeen goed; trainingen en trajecten gericht op blended learning en bewust klassenmanagement worden als blijvende winstpunten genoemd. De belangrijkste boodschap van scholen is dat de problemen op de eilanden structureel blijven. De standaardbekostiging ervaart men als ontoereikend, gezien de specifieke context van de eilanden en de meertaligheid van het onderwijs. Verder vragen scholen om structurele bekostiging in plaats van tijdelijke subsidies, zodat duurzaam beleid mogelijk wordt. Ook wijst men naar de nasleep van de coronaperiode en vraagt men zich af wat er in de toekomst op de agenda staat voor vervolgondersteuning.

Besturen zien het NP Onderwijs als een effectieve impuls voor herstel en kwaliteitsverbetering, maar benadrukken dat structurele middelen en minder bureaucratie nodig zijn om de vooruitgang vast te houden. Besturen benoemen dat het NP Onderwijs succesvol was door de combinatie van extra middelen, professionele ruimte en betrokken teams. Scholen konden hierdoor gericht werken aan herstel en kwaliteitsverbetering.

Belangrijkste opbrengsten zijn versterking van kwaliteitszorg, professionalisering van teams en duurzame verbeteringen in planmatig werken. Besturen waarderen vooral de vrijheid om middelen in te zetten waar dat het meest nodig was. De grootste knelpunten betreffen de tijdelijkheid van middelen, de krapte op de arbeidsmarkt en de verantwoordingsdruk (vooral voor kleine besturen). Structurele financiering, minder bureaucratie en meer vertrouwen worden gezien als voorwaarden voor toekomstbestendig beleid.
Gemeenten ervaren het NP Onderwijs als een stimulans voor structurele samenwerking rond het kind, maar benadrukken dat duurzame financiering en duidelijke rollen nodig zijn om de bereikte samenhang te behouden. Gemeenten noemen als belangrijkste opbrengst een hechtere samenwerking tussen onderwijs, opvang, jeugdhulp, GGD en bibliotheken. Korte lijnen en gedeelde verantwoordelijkheid rond het kind waren bepalend voor succes. De grootste uitdaging lag bij borging en continuïteit: tijdelijke financiering leidde ertoe dat veel initiatieven moeilijk structureel konden worden voortgezet. Gemeenten benadrukken het belang van langdurige, stabiele financiering en duidelijke rolverdeling tussen partners. Daarnaast noemen zij het belang van mentale gezondheid en ondersteuning in of rond de school, evenals de noodzaak van monitoring, leren van pilots en het bereiken van kwetsbare doelgroepen.

Tot slot

Scholen, besturen en gemeenten kijken in brede zin positief terug op het NP Onderwijs. De duidelijke structuur van de schoolscan en het schoolprogramma bood richting en houvast, terwijl de vrijheid om interventies te kiezen die aansloten bij de eigen context als zeer waardevol werd ervaren. De menukaart en handreikingen hielpen bij het maken van onderbouwde, evidence-informed keuzes. Binnen scholen leidde het programma tot meer focus, samenwerking en betrokkenheid, en versterkte het de cultuur van planmatig en cyclisch werken. Ook groeiden de professionalisering en het eigenaarschap van leraren zichtbaar. Gemeenten en besturen benadrukken de korte lijnen en verbeterde samenwerking tussen onderwijs, zorg en welzijn, wat bijdroeg aan maatwerk en een meer preventieve aanpak. In vrijwel alle sectoren verbeterden het welbevinden, de motivatie en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen merkbaar; ook in Caribisch Nederland werd vooruitgang geboekt op taal, rekenen en professionalisering.

De uitvoering kende ook uitdagingen. Scholen en gemeenten hadden te maken met hoge werkdruk, tijdsdruk en hardnekkige personeelstekorten, waardoor uitvoering en borging onder druk stonden. De combinatie van korte deadlines en de nasleep van de coronaperiode maakte het soms lastig om zorgvuldig te plannen, terwijl administratieve lasten en verantwoordingsvereisten door sommigen als zwaar werden ervaren. De tijdelijkheid van de middelen werkt belemmerend bij de structurele voortzetting van succesvolle interventies. In het (v)so en Caribisch Nederland sloot de aanpak niet altijd goed aan bij de specifieke context of doelgroep, mede door beperkte capaciteit en personele bezetting.

Zorgen over prestaties van leerlingen en hun welbevinden zijn er nog steeds, doch minder dan voor de coronapandemie. De zorgen zijn nog steeds het grootst op scholen met een hoge achterstandsscore en scholen in stedelijke gebieden, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs. Dit was ook zo aan het begin van de coronapandemie. Alle scholen maakten een positieve ontwikkeling door: zorgen werden aanmerkelijk minder. Deze ontwikkeling is gelijk voor alle scholen, ongeacht de het aantal achterstandsleerlingen of de mate van stedelijkheid. Los van individuele verschillen die er zijn tussen scholen kunnen we over de gehele linie concluderen dat scholen met veel achterstandsleerlingen niet meer of minder hebben geprofiteerd van de middelen uit het NP Onderwijs dan scholen met weinig achterstandsleerlingen. Een soortelijke conclusie kunnen we trekken als we kijken naar de mate van stedelijkheid: zorgen die scholen hebben over hun leerlingen zijn in (sterk) stedelijke gebieden niet meer of minder veranderd dan op scholen in weinig stedelijke gebieden.

Vooral leerlingen met vertragingen op het gebied van taal en rekenen, complexe ondersteuningsbehoeften of een kwetsbare thuissituatie vragen blijvende aandacht. Scholen signaleren dat motivatieproblemen, concentratieverlies en mentale klachten bij een deel van de leerlingen hardnekkig aanwezig blijven. Sinds de coronaperiode staat het thema welbevinden nadrukkelijker op de agenda: scholen noemen dan ook aandacht voor sociaal-emotionele ontwikkeling, veerkracht en mentale gezondheid als essentiële voorwaarden voor leren. Deze verbreding van het onderwijsdoel vormt een belangrijke ontwikkeling, maar ook een uitdaging nu de tijdelijke middelen wegvallen.

Veel doelen van het programma zijn grotendeels of volledig bereikt. Scholen hebben succesvolle interventies en werkwijzen voor een deel structureel ingebed in hun beleid. De behoefte aan rust, vertrouwen en structurele beleidsruimte blijft groot om behaalde resultaten duurzaam te verankeren en om blijvende aandacht te geven aan de leerlingen die dat het hardst nodig hebben.

1 Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding en probleemdefinitie

De coronacrisis begon in 2020 en heeft wereldwijd een grote impact gehad op het dagelijks leven, en op het onderwijs. Om de verspreiding van het virus tegen te gaan werden landelijk verschillende maatregelen getroffen, waaronder schoolsluitingen en onderwijsonderbrekingen (zie overzicht 1).[1] Nederland kent in totaal drie schoolsluitingen naar aanleiding van covid-19. De eerste schoolsluiting was in maart 2020. Vanwege de tweede coronagolf moesten scholen opnieuw hun deuren sluiten in december 2020. Een laatste schoolsluiting vond een week voor de kerstvakantie in 2021 plaats.

Overzicht 1. Overzicht schoolsluitingen en heropeningen in het funderend onderwijs (2020-2022)[2]

Datum	Gebeurtenis
16 maart 2020	Eerste schoolsluiting. Alle scholen gesloten vanwege corona
18 maart 2020	Geen Centrale Eindtoets PO in schooljaar 2019-2020 in het reguliere basisonderwijs (groep 8) voor het schooljaar 2019-2020.
24 maart 2020	Geen centraal eindexamen. Het kabinet besluit dat in 2020 het centrale eindexamen in het voortgezet onderwijs niet doorgaat
11 mei 2020	Basisscholen gedeeltelijk open. Halve klassen, om de beurt naar school
1 juni 2020	Voortgezet onderwijs deels open: 25% van de lestijd fysiek onderwijs
8 juni 2020	Basisscholen volledig open. Alle leerlingen weer tegelijk op school
6 augustus 2020	Kennismakingsactiviteiten online. Voor het nieuwe schooljaar vinden introductieactiviteiten digitaal plaats
14 december 2020	Sluiting basisscholen vanwege de tweede covid-19 golf. Scholen geven les op afstand, noodopvang voor kinderen van ouders met cruciale beroepen
8 februari 2021	Basisscholen weer open
1 maart 2021	Voortgezet onderwijs gedeeltelijk open. Leerlingen deels terug naar school
14 december 2021	Vervroegde kerstsluiting basisscholen. Basisscholen, speciaal (basis)onderwijs en BSO gaan een week eerder dicht
10 januari 2022	Alle scholen weer open. Basisscholen, middelbare scholen, speciaal onderwijs en BSO hervatten fysieke lessen

Deze schoolsluitingen leidden tot onderbrekingen in het reguliere onderwijsproces. Het onderwijs moest in korte tijd overschakelen op afstandsonderwijs en hybride lessen. Leerlingen (en ouders en onderwijspersoneel) ervaarden negatieve gevolgen van de schoolsluitingen en het bijbehorende hybride onderwijs. De coronapandemie en de daaruit voortvloeiende schoolsluitingen hebben een (veronderstelde en aangetoonde) negatieve uitwerking op de leerprestaties, de executieve vaardigheden, het welbevinden en de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. De impact leek bovendien ongelijk verdeeld, specifieke (kwetsbare) groepen leerlingen hebben meer hinder ervaren van de coronapandemie dan andere groepen, waardoor ook kansengelijkheid in het onderwijs meer in het geding is gekomen.

Onderwijsteams hadden beperkte capaciteit om de leervertragingen bij leerlingen zelfstandig weg te werken. Om scholen hierbij te ondersteunen, werd in mei 2020 een subsidie van 280 miljoen euro beschikbaar gesteld voor inhaal- en ondersteuningsprogramma's (IOP's). Deze programma's bleken effectief in het tegengaan van de negatieve gevolgen van de schoolsluitingen. Daarom zijn de middelen in 2021 ondergebracht in het NP Onderwijs, toen duidelijk werd dat veel leerlingen aanzienlijke vertragingen hadden opgelopen.

[1] https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/tijdlijn-primair-onderwijs/2020-onderwijs-in-coronatijd
[2] https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-maatregelen-covid-2023

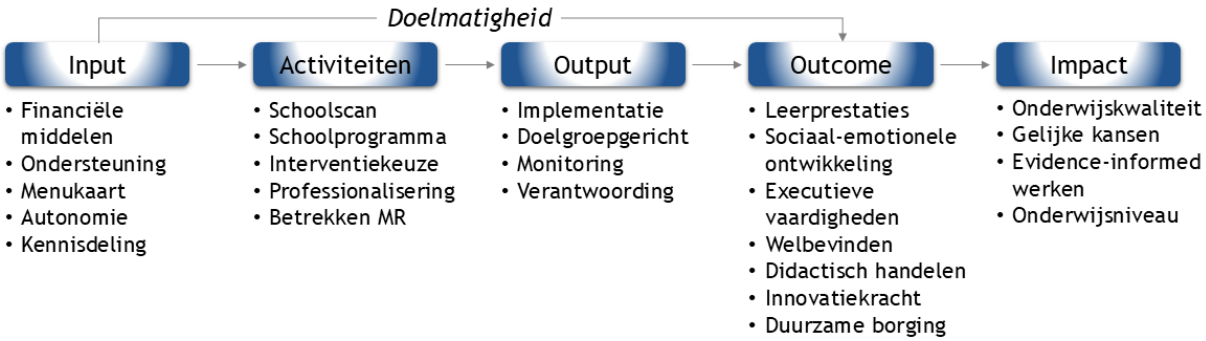
1.2 Het Nationaal Programma Onderwijs

Het NP Onderwijs is als steunprogramma van de Rijksoverheid op 17 februari 2021 gestart om de opgelopen leervertragingen te herstellen en het verminderde welbevinden van leerlingen en studenten te verbeteren. De algemene doelstellingen van het NP Onderwijs zijn het ondersteunen van scholen en instellingen bij het herstellen van leer- en ontwikkelvertragingen van leerlingen en het bevorderen van gelijke kansen, door gericht middelen te geven aan wie dat het hardst nodig heeft. Het NP Onderwijs heeft drie pijlers waarbinnen de doelen zijn gestructureerd: (1) kwaliteit, de basis op orde, (2) kansengelijkheid en (3) middelen naar de klas. Het NP Onderwijs heeft ook betrekking op Caribisch Nederland.

De beleidstheorie achter het NP Onderwijs vormt de onderliggende logica die uitlegt waarom en hoe het programma beoogt om leervertragingen en andere negatieve effecten van de coronapandemie in het onderwijs te herstellen (zie Figuur 1-1). Deze beleidstheorie dient in deze evaluatie als uitgangspunt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de verschillende fasen: input, activiteiten, output, outcome en impact.

- Input: de middelen (zoals geld, kennis en infrastructuur) die beschikbaar worden gesteld om het NP Onderwijs uit te voeren.
- Activiteiten: de concrete acties en interventies die met deze middelen worden uitgevoerd, zoals het opstellen van schoolplannen.
- Output: de directe, meetbare resultaten van de activiteiten, bijvoorbeeld het aantal ingevoerde interventies of de samenstelling van het interventiepakket.
- Outcome: de effecten op de middellange termijn (doelbereik) voor leerlingen, teams, individuele docenten of scholen. Dit kan gaan om veranderingen in gedrag, werkwijze, leerprestaties, schoolklimaat of innovatiekracht. Outcome betreft ook de mate waarin resultaten zijn toe te schrijven aan het NP Onderwijs (doeltreffendheid).
- Impact: de bredere langetermijneffecten op systeemniveau, zoals verbeterde onderwijskwaliteit, meer kansengelijkheid en duurzame onderwijsinnovatie.

Figuur 1-1. Beleidstheorie Nationaal Programma Onderwijs



De aanpak van het NP Onderwijs rustte op een aantal onderliggende aannames over het functioneren van scholen en het effect van de ondersteuning. Deze veronderstellingen zijn niet altijd expliciet geformuleerd, maar vormden wel een belangrijk fundament voor de inrichting van het programma. Een impliciete veronderstelling was dat scholen in staat waren zelfstandig een grondige analyse van hun eigen situatie te maken (schoolscan) en passende en effectieve interventies konden selecteren en uit uitvoeren, al dan niet met externe hulp. Verder ging men ervan uit dat scholen beschikten over voldoende capaciteit (personeel, tijd en expertise) om deze interventies ook te implementeren. Ook werd verondersteld dat financiële middelen zouden bijdragen aan betere ondersteuning van leerlingen, mits doelgericht en zorgvuldig besteed, en dat de inzet van evidence-informed interventies de kans op effectief herstel zou verhogen.

1.2.1 *Input en activiteiten: middelen en ondersteuning*

Financiële ondersteuning

Voor het NP Onderwijs was in totaal 8,5 miljard euro beschikbaar, waarvan 5,8 miljard voor het funderend onderwijs (basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs).[3] Dit bedrag is niet volledig als aanvullende bekostiging rechtstreeks naar scholen gegaan; een deel is besteed aan andere maatregelen en voorzieningen. Dit onderzoek richt zich specifiek op het deel van de middelen dat als aanvullende bekostiging aan scholen is toegekend. Er is in verhouding meer geld naar het funderend onderwijs gegaan, omdat schoolsluitingen voor leerplichtige kinderen ingrijpender werden geacht dan voor studenten. Nadat een aantal korte termijn plannen waren gefinancierd (het uitbreiden van IOP's, de subsidies voor extra hulp voor de klas en inventarisaties van onderwijsachterstanden), ontvingen de scholen de financiële middelen (4,8 miljard euro). Het geld ging naar besturen, met de bedoeling dat het zou landen in de klas.[4] Dit vanuit de veronderstelling dat op deze wijze zoveel mogelijk investeringen direct in de klas terecht zouden komen. Scholen konden zo zelf gericht de middelen inzetten voor interventie(s) uit de menukaart (zie verderop) die het beste pasten bij de situatie van de school en leerlingen. Het ontvangen bedrag per school verschilde, met een vast bedrag per leerling afhankelijk van schoolsoort (variërend van 700 euro in basisonderwijs tot 1.400 euro in (v)so) en een bijzondere bekostiging voor scholen met veel leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden. [5] In het schooljaar 2022-2023 werd de verdeling bijgesteld zodat er meer budget werd vrijgemaakt voor het voortgezet onderwijs. Ook scholen in Caribisch Nederland kregen aanvullende bekostiging vanuit het programma. Deze is, net zoals in Europees Nederland, in 2022-2023 bijgesteld. In Caribisch Nederland hebben openbare lichamen een kleinere rol bij het onderwijsachterstandenbeleid dan in Europees Nederland. Daarom hebben scholen in Caribisch Nederland relatief gezien grotere budgetten per leerling.[6]

Ook gemeenten speelden een rol bij de hersteloperatie. Zij ontvingen 308 miljoen euro om scholen te ondersteunen met maatregelen die niet of moeilijker op schoolniveau getroffen konden worden: (bovenschoolse) maatregelen, maatregelen in de voorschoolse educatie, maatregelen voor zorg en welzijn, bevordering van samenwerking in de gemeente en maatregelen voor thuiszitters.[7] Gemeenten hebben goed zicht op kinderen en jongeren die niet ingeschreven staan (absoluut verzuim). Door samenwerking met gemeenten kwamen zo álle kinderen en jongeren in beeld. De verdeling van het geld voor gemeenten is gebaseerd op een bedrag per leerling voor alle leerlingen in het po en vo (variërend van 9.000 euro tot 11 miljoen euro per gemeente) en een bedrag voor gemeenten met veel leerlingen met een achterstandsrisico (variërend van 0 tot 2,2 miljoen euro). [8] Vanuit de veronderstelling dat gemeenten zelf het beste zicht hebben op waar middelen het hardst nodig waren, konden zij zelf bepalen hoe ze de financiële middelen inzetten.

Initieel waren de middelen voor scholen en gemeenten bedoeld voor de schooljaren 2021–2022 en 2022–2023. In de praktijk kregen scholen en gemeenten echter te maken met diverse uitvoeringsuitdagingen, zoals de voortdurende coronapandemie, personeelstekorten, tijdsdruk, gebrek aan expertise, uitval onder leerlingen en wisselingen in het management. Daarom werd de bestedingsperiode verlengd tot en met het schooljaar 2024–2025, zodat zij meer ruimte kregen om weloverwogen keuzes te maken, interventies te implementeren en deze uiteindelijk duurzamer te borgen.[9]

[3] Kamerbrief (17 februari 2021). Nationaal Programma Onderwijs. Steunprogramma voor herstel en perspectief.
[4] https://wetten.overheid.nl/BWBR0045533/2023-03-16, art 2.
[5] Bijlage Kamerbrief (17 februari 2021). Nationaal Programma Onderwijs: steunprogramma voor herstel en perspectief.
[6] https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/bekostiging-monitoring/caribisch-nederland
[7] OCW (2021). Nationaal programma onderwijs. Eerste voortgangsrapportage. Den Haag, Nederland: Ministerie van OCW.
[8] Gemeenten krijgen voor elke leerling die op 1 oktober 2020 stond ingeschreven op een vestiging van een school in het po of vo in de gemeente 118,11 euro.
[9] Kamerbrief (21 mei 2021). Nadere uitwerking Nationaal Programma Onderwijs. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ondersteuning

Naast de financiële middelen bood OCW scholen diverse vormen van ondersteuning bij de uitvoering van het NP Onderwijs. Dit gebeurde via de menukaart met evidence-informed interventies, handreikingen en formats voor de schoolscan en het schoolprogramma. Op de website stonden praktijkvoorbeelden, kwaliteitskaarten en webinars waarmee scholen zich konden oriënteren en professionaliseren. In november 2021 werden praktijkkaarten ontwikkeld voor po-, vo- en (v)so-scholen, met handvatten voor onder andere het versterken van leerlingwelbevinden en collectief professioneel zelfvertrouwen van docenten. OCW faciliteerde daarnaast brede kennisdeling en professionalisering via een centrale website, een kenniscommunity met onderwijs- en beroepsorganisaties, lezingen, webinars, nieuwsbrieven, socialmediakanalen en een helpdesk voor advies en ondersteuning. OCW monitorde de voortgang en opbrengsten op stelselniveau en faciliteerde onderzoek naar de werking van het programma.

Menukaart

Naast de financiële ondersteuning ontwikkelde het ministerie een menukaart voor scholen, waar wetenschappelijk onderzoek aan ten grondslag ligt.[10] Overzicht 1 toont deze lijst met evidence-informed interventies die bijdragen aan leerprestaties en welzijn van leerlingen. Deze lijst is vaker bijgesteld en aangevuld en bestaat uit meerdere interventies onderverdeeld in thema's.

Overzicht 2. Menukaart interventies NP Onderwijs

Doelgebieden	Interventies
A. Meer onderwijs (binnen of buiten reguliere schooltijden) om bij groepen leerlingen kennis en vaardigheden bij te spijkeren	▪ Toolkit Jonge Kind ▪ Uitbreiding onderwijs ▪ Zomer- of lentescholen
B Effectievere inzet van onderwijs om kennis en vaardigheden bij te spijkeren (toe te passen bij algemeen vormende vakken, maar ook bij beroepsgerichte vakken)	▪ Een-op-een-begeleiding (intensief en individueel, door leraar, onderwijsassistent of andere volwassene) ▪ Individuele instructie (opdrachten en begeleiding per leerling) ▪ Instructie in kleine groepen ▪ Directe instructie ▪ Leren van en met medeleerlingen ▪ Feedback ▪ Beheersingsgericht leren ▪ Technieken voor begrijpend lezen ▪ Gesprokentaalinterventies ▪ Fonemisch bewustzijn ▪ Schrijfonderwijs ▪ Loopbaanoriëntatie en -begeleiding
B. Sociaal-emotionele en fysieke ontwikkeling van leerlingen	▪ Interventies gericht op het welbevinden van leerlingen ▪ Sportieve activiteiten ▪ Cultuureducatie
C. Ontwikkeling van de executieve functies van leerlingen	▪ Metacognitie en zelfregulerend leren ▪ Samenwerkend leren
D. (Extra) inzet personeel en ondersteuning	▪ Klassenverkleining ▪ Onderwijsassistenten/instructeurs
E. Faciliteiten en randvoorwaarden	▪ Activiteiten die randvoorwaardelijk/ondersteunend zijn voor interventies onder A-E:[11] - (Tijdelijke) aanstelling of inhuur nieuw personeel - Professionalisering (leraren, ondersteuners en schoolleiders) - Schoolontwikkeling en verbetercultuur - Systematische monitoring en bijstelling (data-geïnformeerd) - Inzet van aanvullende of nieuwe leermiddelen, (formatieve) toetsen en leerlingvolgsystemen (bijv. voor maatwerk) - Digitale technologie ▪ Ouderbetrokkenheid

[10] https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/aan-de-slag/menukaart/

[11] Deze interventies kunnen alleen gekozen worden in combinatie met interventies uit de doelgebieden A tot en met E: meer onderwijs, effectievere inzet van onderwijs, sociaal-emotionele en fysieke ontwikkeling van leerlingen, ontwikkeling van executieve functies of inzet van personeel.

Autonomie

Een belangrijk uitgangspunt van het NP Onderwijs was dat scholen zelf de regie voerden over de aanpak van leervertragingen. Scholen kenden hun eigen leerlingen, teams en context het beste en konden daardoor het meest passend bepalen welke interventies nodig waren. Deze autonomie kwam tot uitdrukking in de vrijheid om, binnen de door OCW aangeboden menukaart, interventies te selecteren en in te passen in het schoolprogramma. Daarbij moesten scholen onderbouwen waarom hun keuzes effectief zouden zijn in de eigen situatie en hoe deze pasten binnen hun veranderstrategie. Het principe 'geld direct naar de klas' was hierbij leidend. Elke school ontving aanvullende bekostiging vanuit het NP Onderwijs die rechtstreeks beschikbaar kwam voor de uitvoering van het schoolprogramma. Zo werd voorkomen dat middelen zouden blijven hangen in bestuurlijke of administratieve lagen en kwam de financiële steun zo snel mogelijk ten goede aan de leerlingen.[12]

De doelen van het NP Onderwijs vroegen om een gezamenlijke inspanning van leraren, schoolleiders en besturen, maar ook van OCW en de sectororganisaties.[13] De autonomie van scholen ging ook gepaard met verantwoordelijkheid. Het schoolbestuur bleef eindverantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen, en de medezeggenschapsraad (MR) had instemmingsrecht op het schoolprogramma. Op deze manier werd een evenwicht bereikt tussen de professionele ruimte van scholen, de directe inzet van middelen in de klas en de noodzakelijke verantwoording van publieke uitgaven.

OCW voorzag in een goede ondersteuning voor scholen, was verantwoordelijk voor de juiste balans tussen regeldruk en verantwoording en had oog voor knelpunten in de uitvoering van het programma. Het onderwijsveld werd primair aangesproken op inzicht in vertragingen bij leerlingen en de expertisen bij het team en de MR voor het opstellen van plannen en de keuze voor effectieve interventies die aansluiten op de behoefte. Ook waren scholen zelf verantwoordelijk voor de monitoring en verantwoording.

Elke school ontving van het ministerie van OCW aanvullende bekostiging uit het NP Onderwijs. Het ministerie monitorde de voortgang en opbrengsten van het programma op stelselniveau.

1.2.2 *Activiteiten: de voorbereiding door scholen*

De voorbereiding door de scholen omvatte alle activiteiten die nodig waren om tot een gefundeerde keuze van interventies te komen.[14]

Voor de zomervakantie van 2021 voerden scholen een schoolscan uit om de leer- en ontwikkelvertragingen als gevolg van de coronapandemie in kaart te brengen. Hierbij werd gekeken naar cognitieve, executieve en sociaal-emotionele ontwikkelingen. De schoolscan leverde inzicht op in de ondersteuningsbehoeften van leerlingen en van de school. Scholen konden de scan jaarlijks actualiseren. Op basis van de uitkomsten van de schoolscan kozen scholen interventies uit de door OCW aangeboden menukaart met evidence-informed mogelijkheden. Dit maakte het mogelijk interventies te koppelen aan de specifieke vertragingen van hun leerlingen. Omdat scholen de ontwikkeling van hun leerlingen bleven volgen, werden gedurende de looptijd soms aanvullende interventies gekozen.

[12] Zie o.a. Staatscourant, 2021, 39244 en de Hoofdlijnenbrief NP Onderwijs (februari 2021)
[13] https://www.nponderwijs.nl/documenten/kamerstukken/2021/07/07/kamerbrief-monitoring-en-evaluatie
[14] https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/aan-de-slag

De gekozen interventies werden vastgelegd in het schoolprogramma: het plan voor de aanpak van leer- en ontwikkelvertragingen gedurende de looptijd van het NP Onderwijs. Hierin werden opgenomen:

- de analyse op basis van de schoolscan;
- de concrete maatregelen uit de menukaart;
- de betrokken actoren;
- de planning;
- de inzet van NP Onderwijsmiddelen;
- en de wijze van monitoring en evaluatie.

Het schoolprogramma werd opgesteld door de schoolleiding en onderwijspersoneel, in samenspraak met onder meer het bestuur, de MR, ouders, leerlingen en soms gemeenten. De MR moest instemmen met het programma en eventuele wijzigingen. Tijdens de loop van het NP Onderwijs brachten onderwijspersoneel en schoolleiding, samen met andere betrokkenen, de interventies in de praktijk. Het bestuur bleef verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen. Met het bestuur evalueerden scholen de aanpak en verfijnden deze waar nodig. Daarbij werd verantwoording afgelegd over de uitvoering en de inzet van middelen. In samenspraak konden school, bestuur en (G)MR besluiten om (een deel van) de middelen bovenschools op bestuursniveau in te zetten.

1.2.3 Output: implementatie, monitoring en verantwoording

Implementatie

Binnen de beleidstheorie heeft de 'output' betrekking op de feitelijke uitvoering van de interventies. *Scholen* zijn vanaf het schooljaar 2021-2022 gestart met het uitvoeren van de schoolplannen, waarbij (specifieke groepen) leerlingen deel zijn gaan nemen aan de ingevoerde interventies. Uit onder andere de implementatiemonitor blijkt dat de interventies die scholen aan het begin van 2021-2022 hebben gekozen aan de hand van de uitgevoerde schoolscans verschillen tussen de onderwijstypen.[15] Zo focussen scholen in het primair onderwijs zich meer op het lesgeven in kleine groepen, terwijl er in het voortgezet onderwijs een voorkeur is voor interventies gericht op het welbevinden van leerlingen. De uitvoering van de interventies wordt door schoolleiders overwegend als positief gezien. Er worden in de implementatiemonitor echter ook knelpunten genoemd, zoals hoge werkdruk en tekort aan personeel. Over de jaren heen is te zien dat scholen voor een deel doorgaan met interventies die ze eerder al inzetten. In het po en (v)so geeft 29 procent van de schoolleiders aan hun interventiekeuze aan te passen, in het vo geldt dit voor een derde van de schoolleiders. Redenen om de interventie aan te passen, is dat (een deel van de) interventies zijn afgerond of omdat andere interventies beter passen bij het budget van de school. Uit eerdere implementatiemonitoren kwam naar voren dat *gemeenten* hun middelen uit het NP Onderwijs vooral inzetten voor zorg en welzijn, zoals extra schoolmaatschappelijk werk, jeugdhulp en activiteiten ter versterking van het sociaal-emotioneel functioneren. Daarnaast investeren zij in bovenschoolse en verlengde-leertijdactiviteiten (sport, cultuur, taal, natuur) en in voorschoolse ondersteuning voor jonge kinderen met risico op achterstanden. Verder richten gemeenten zich op samenwerking met scholen en andere partners, waarbij kwetsbare doelgroepen (zoals leerlingen met welzijnsproblemen, psychische problematiek of taalproblemen) centraal staan.

Monitoring en verantwoording

Scholen konden via het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO) en hun eigen leerlingvolgsystemen (zoals Cito, IEP, Dia of Boom) rapportages ontvangen waarmee zij de ontwikkeling van leerlingen konden volgen in relatie tot landelijke trends. Deze rapportages hielpen bij tussentijdse bijstelling van interventies.

[15] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/15/bijlage-7-nationaal-programma-onderwijs-implementatiemonitor-funderend-onderwijs-zesde-meting

Daarnaast hielden scholen de voortgang zelf bij met hun reguliere leerlingvolgsystemen, toetsen en observaties. De uitkomsten hiervan vormden de basis voor de schoolscan en voor eventuele aanpassingen tijdens de uitvoering van het schoolprogramma. De MR en het bestuur kregen inzage in deze voortgang, mede als onderdeel van de verantwoording van de ingezette middelen.

Verantwoording

Binnen het NP Onderwijs hadden scholen en besturen ieder een eigen verantwoordelijkheid voor de verantwoording van de middelen. Scholen waren verplicht jaarlijks aan hun bestuur te rapporteren welke stappen zij hadden gezet. Zij moesten aangeven of er een schoolscan was uitgevoerd, welke interventies uit de menukaart waren gekozen en hoe onderwijspersoneel en ouders (en in het voortgezet onderwijs ook leerlingen) bij de plannen waren betrokken. Daarnaast moesten zij rapporteren of de MR had ingestemd met het schoolprogramma, welk percentage van de middelen was besteed aan personeel niet in loondienst (PNIL), welke eerste resultaten zichtbaar waren en hoe de gekozen interventies verdeeld waren over de categorieën van de menukaart. Wanneer middelen bovenschools waren ingezet, moesten scholen bovendien melden of de MR hiermee had ingestemd en welke interventies op bestuursniveau waren gekozen. Het bestuur beantwoordde deze vragen in het XBRL portaal van DUO.

Het schoolbestuur bleef eindverantwoordelijk voor de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen. Het bestuur bundelde de gegevens van de scholen en nam deze op in de reguliere jaarverslaglegging. Daarbij rapporteerde het bestuur over de inkomsten, uitgaven, interventies en resultaten op bestuursniveau. In gevallen waarin middelen bovenschools waren ingezet, moest ook de verdeling over de menukaartcategorieën op bestuursniveau worden opgenomen. Zo werd de verantwoording op schoolniveau gekoppeld aan de formele verslaglegging door het bestuur richting OCW. [16,17]

Ook gemeenten moeten verantwoording afleggen voor het bestede geld.[18] Dit werd vormgegeven aan de hand van een *single information, single audit* (SiSa) bij de jaarrekening. Hierbij was het voldoende om een bijlage van de jaarrekening en een accountantsverklaring aan te leveren. Gemeenten hoeven niet per bestedingsdoel te verantwoorden, maar over het gehele bedrag over alle bestedingsdoelen heen. Bij het afronden van het Nationaal Programma wordt er een eindverantwoording verwacht van de gemeenten. Aan de hand van de gemeentelijke jaarrekening in het laatste jaar waarin de uitkering wordt uitgevoerd, wordt bepaald of de gelden zijn gebruikt waarvoor ze bedoeld zijn.

1.2.4 Outcome: resultaten voor leerlingen en scholen

De resultaten van het NP Onderwijs kunnen zichtbaar zijn op verschillende niveaus. Een centrale vraag is in welke mate het NP Onderwijs de beoogde resultaten voor leerlingen en scholen heeft opgeleverd. Bij leerlingen gaat het om zowel prestaties en executieve vaardigheden als om welzijn en motivatie. Bij scholen gaat het om nevenopbrengsten op het vlak van professionele ontwikkeling, samenwerking, kwaliteitszorg en duurzame schoolontwikkeling. Voor leerlingen is de vraag of de interventies daadwerkelijk hebben geleid tot herstel van leerprestaties en welbevinden. Schoolleiders rapporteerden in de implementatiemonitor positieve effecten, maar er blijven ook zorgen bestaan.[19] In hoeverre zijn executieve vaardigheden in het primair onderwijs verbeterd? Is de motivatie van leerlingen in het voortgezet onderwijs aantoonbaar toegenomen? Daarnaast gaven gemeenten aan verbeteringen te zien op het gebied van welbevinden en motivatie, maar koppelen deze vaak aan contextuele factoren. Hoe structureel zijn verbeteringen en in hoeverre zijn ze toe te schrijven aan het NP Onderwijs?

[16] Staatscourant 2021, nr. 39244
[17] https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/aan-de-slag/uitvoering/np-onderwijs-verantwoorden
[18] https://www.nponderwijs.nl/gemeenten
[19] Ministerie van OCW, Implementatiemonitor NP Onderwijs, zesde meting, 2024

Op schoolniveau is de vraag of het programma nevenopbrengsten heeft (heeft bijgedragen aan meer inzicht, reflectie en planmatig werken). Leidden de schoolscan en het schoolprogramma daadwerkelijk tot een meer systematische kwaliteitszorgcyclus en tot gerichter bijsturen van beleid en praktijk? [20] In dit kader is het ook relevant te onderzoeken of scholen door het NP Onderwijs vaker evidence-informed keuzes maken, of dit heeft geleid tot effectievere schoolontwikkeling en of middelen hebben de middelen bijgedragen aan meer gezamenlijke verantwoordelijkheid, onderlinge feedback en duurzame professionalisering van leraren en personeel (of dat de tijdelijke inzet juist heeft geleid tot taakverzwaring zonder structurele versterking van de professionaliteit).[21] Ook de samenwerking met ouders, gemeenten en andere partners verdient aandacht. In hoeverre is door het NP Onderwijs sprake geweest van meer structurele samenwerking rond leerlingontwikkeling? En heeft dit geleid tot betere communicatie en gedeeld eigenaarschap over de voortgang van leerlingen?

Ten slotte speelt de vraag naar borging en duurzaamheid. Veel scholen en gemeenten gaven aan interventies na afloop te willen voortzetten, bijvoorbeeld verlengde leertijd, taal- en leesbevordering of sociaal-emotionele programma's. Maar in welke mate worden deze voornemens daadwerkelijk omgezet in structurele vernieuwing, opgenomen in schoolplannen of kwaliteitszorgcycli? En beschikken scholen en gemeenten over voldoende financiële en personele randvoorwaarden om dit blijvend vol te houden?

1.2.5 Impact

De maatschappelijke impact van het NP Onderwijs zijn de overkoepelende gevolgen van het programma op de Nederlandse samenleving. De inspanningen zouden op de lange termijn moeten leiden tot een betere kwaliteit van het onderwijs, maar ook tot meer kansengelijkheid in het onderwijs en een verhoging van het algehele onderwijsniveau van de samenleving. De maatschappelijke impact van het NP Onderwijs is een belangrijk, maar complex analysethema en valt buiten de scope van deze evaluatie. Het betreft een vraag die niet rechtstreeks aan scholen kan worden voorgelegd, omdat zij in de praktijk onvoldoende zicht hebben op het bredere maatschappelijke effect van hun handelen. De impact strekt zich immers uit over meerdere domeinen (zoals kansengelijkheid, arbeidsmarktvoorbereiding en sociale cohesie) en manifesteert zich vaak pas op langere termijn.

1.3 Onderzoeksvragen

Deze evaluatie kijkt terug op vier jaren NP Onderwijs en besteed aandacht aan het gehele traject: van de schoolscan tot en met de resultaten. Onderstaand een overzicht van vragen die zijn gesteld aan schoolleiders, onderwijspersoneel, besturen en gemeenten. Niet alle vragen zijn voor alle groepen relevant. In de afzonderlijke hoofdstukken worden de resultaten van de opgenomen vragen per doelgroep besproken.

Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze

- Hoe hebben gemeenten hun middelen verdeeld over de jaren?
- Op welke wijze hebben besturen de middelen verdeeld?
- Hoe verliep de voorbereiding en wie waren betrokken?
- Wat waren de grootste zorgen bij de start van het NP Onderwijs?
- Zijn de schoolscan en het schoolprogramma tussentijds geëvalueerd?
- Hoe oordelen partijen over het proces van voorbereiding?
- Wat was de invloed van besturen bij de wijze waarop middelen zijn ingezet?
- Voor welke interventies hebben partijen gekozen?
- In hoeverre sloten de interventies aan bij de gesignaleerde vertragingen?

[20] Inspectie van het Onderwijs, Staat van het Onderwijs, 2023
[21] Voion (2023). Het NP Onderwijs in het vo: effecten voor school en personeel.

- Hoe oordeelt men over evidence-informed werken en in hoeverre is het gelukt om evidence-informed te werken?
- Hoe tevreden zijn partijen met de ontvangen financiering?
- Hoe tevreden zijn partijen met de ondersteuning die ontvangen is van OCW?

Output: implementatie van de interventies

- In hoeverre is het gelukt om de interventies uit te voeren?
- Hoe is het budget verdeeld over de gekozen interventies?
- In hoeverre waren externen betrokken bij de uitvoering van de interventies, waarvoor zijn deze ingezet, welk budget is hiervoor gebruikt en hoe tevreden is men over deze externen?
- Welke knelpunten kwamen partijen tegen bij de uitvoering van interventies?
- Wat waren succesfactoren bij de uitvoering van de interventies?
- Hoe tevreden zijn partijen over de uitvoering van het NP Onderwijs?

Outcome: resultaten van het NP Onderwijs

- In hoeverre zijn de doelen van het NP Onderwijs behaald?
- In hoeverre zijn de doelen van de interventies behaald?
- Zijn er momenteel nog zorgen over leerlingen?
- In hoeverre worden interventies ook na afloop van het NP Onderwijs voortgezet?
- In hoeverre zijn er resultaten op schoolniveau bereikt (bijv. teamontwikkeling, samenwerking, innovatie of duurzame kwaliteitsverbetering)?
- Hoe tevreden zijn partijen met de gerealiseerde resultaten?
- Hoe oordelen partijen over de doelmatigheid van het NP Onderwijs: wegen de resultaten op tegen de ingezette middelen?
- Wat zijn de belangrijkste lessen die partijen hebben geleerd uit het NP Onderwijs?

1.4 Opzet en responsverantwoording

1.4.1 Opzet van de evaluatie

evaluatie is uitgevoerd via een grootschalige survey onder scholen in het basisonderwijs (incl. speciaal basisonderwijs), (voortgezet) speciaal onderwijs (so en vso) en het voortgezet onderwijs. Alle schoolleiders van vestigingen binnen deze onderwijssectoren zijn per e-mail uitgenodigd voor deelname aan een online enquête. Daarnaast zijn alle 342 gemeenten en 1.055 schoolbesturen in het funderend onderwijs benaderd. De uitnodigingen zijn gefaseerd verzonden vanaf september 2025. Het veldwerk is gesloten op 10 oktober 2025. Schoolleiders ontvingen een e-mailuitnodiging. Onderwijspersoneel werd in een aparte mail via schoolleiders benaderd met het verzoek de schoolgebonden uitnodiging intern door te sturen. Gemeenten en besturen zijn zowel per brief als per e-mail uitgenodigd. Wekelijks zijn herinneringsmails verstuurd. Ook is via verschillende (OCW) nieuwsbrieven aandacht gevraagd voor deelname aan de evaluatie van het NP Onderwijs. Voor de benadering van de scholen zijn in augustus 2025 bestanden gedownload van DUO open onderwijsdata, inclusief recente leerlingenaantallen en e-mailadressen. Aanvullende adressen zijn door medewerkers van ResearchNed handmatig aangevuld. Achterstandsscores en regio-indelingen zijn in dezelfde periode gedownload van de CBS-website. Op basis van de achterstandsscores (zonder drempel) zijn per onderwijssector kwintielen berekend, waarbij Q5 staat voor de 20% scholen met de hoogste achterstandsscore. In alle (respons)analyses zijn vestigingen zonder leerlingen, recent opgerichte of opgeheven scholen en scholen waarvan achteraf bleek dat geen enkel personeelslid voldoende kennis had van het verloop van het NP Onderwijs buiten beschouwing gelaten.

De contactgegevens van gemeenten zijn verkregen via overheid.nl, aangevuld met achterstandsscores en regio-indelingen van het CBS. De gegevens van schoolbesturen zijn gedownload via de website van DUO. Ontbrekende of foutieve e-mailadressen zijn handmatig gecorrigeerd. Tijdens het veldwerk konden respondenten via een helpdesk contact opnemen. Ingekomen vragen zijn dagelijks beantwoord en vastgelegd in een logboek. Eventuele mutaties in contactgegevens zijn tussentijds verwerkt in de databases.

1.4.2 Caribisch Nederland

Ook scholen in Caribisch Nederland kregen aanvullende bekostiging vanuit het programma. Deze is, net zoals in Europees Nederland, in 2022-2023 bijgesteld. Vanwege het beperkte aantal scholen en de specifieke regionale situatie werden interviews afgenomen. Er zijn in totaal tien scholen benaderd met het verzoek om deel te nemen aan een verdiepend online interview, om terug te kijken op de gehele looptijd van het NP Onderwijs. Vijf van deze scholen hebben eerder meegedaan aan diepte-interviews voor de Implementatiemonitor NP Onderwijs. De andere vijf zijn voor dit onderzoek voor het eerst benaderd. Uiteindelijk zijn er met vijf scholen eindgesprekken gevoerd voor deze eindevaluatie, waarvan twee de afgelopen jaren ook hadden deelgenomen aan de implementatiemonitor. Drie van deze scholen zijn gevestigd op Bonaire en twee op Sint-Eustatius.

1.4.3 Responsverantwoording

De totale bruto respons van schoolleiders bedraagt 57 procent. Een deel van deze schoolleiders rondden een te klein deel van de vragenlijst af om te worden verwerkt. Na correctie resteert een bruikbare respons van 4.007 schoolleiders, een responspercentage van 48 procent (Tabel 1-1). Voor deze evaluatie zijn daarnaast de gegevens van 2.840 personeelsleden verwerkt (1.766 in het basisonderwijs, 237 in het speciaal onderwijs en 837 in het voortgezet onderwijs). Omdat de respons van het personeel in aantal varieert per school zijn de resultaten van personeelsleden teruggewogen naar een gewicht van ‘1’ per school. Hiermee voorkomen we dat een school met een grote respons onder het personeel disproportioneel mee zou wegen in de totaalscore.

Tabel 1-1. Respons scholen

	Totaal		BO		(V)SO		VO	
Schoolleiders	N	%	N	%	N	%	N	%
Buiten doelgroep*	305	4%	93	1%	45	41%	167	10%
Non-respons	3.586	41%	2.784	43%	254	6%	548	34%
Gedeeltelijke respons, niet verwerkt	764	9%	612	10%	40	5%	112	7%
Gedeeltelijke respons, verwerkt	512	6%	398	6%	33	40%	81	5%
Complete respons	3.495	40%	2.536	39%	249	100%	710	44%
Totaal	8.662	100%	6.423	100%	621		1.618	100%
Bruikbare populatie	8.357		6.330		576	49%	1.451	
Bruto respons	4.771	57%	3.546	56%	322	41%	903	62%
Bruikbare respons	4.007	48%	2.934	46%	282	56%	791	55%
Personeel	N		N		N		N	
Bruikbare responsaantallen	2.840		1.766		237		837	

* Geen contactgegevens, geen leerlingen, geen kennis NP Onderwijs

Tabel 1-2 toont de respons van gemeenten en besturen. Hiervoor is dezelfde werkwijze toegepast als bij schoolleiders. Respondenten die een te klein deel van de vragenlijst hebben afgerond, zijn buiten de analyses gehouden. Voor gemeenten was de bruto respons 74 procent en de netto respons 66 procent: in totaal zijn de analyses gebaseerd op de vragenlijsten van 225 gemeenten.

Van de 1.055 besturen, reageerden 582 besturen op het verzoek tot deelname aan de evaluatie, een bruto respons van 55 procent. Na correctie resteerde een bruikbare, netto respons van 53 procent waarmee de gegevens van 556 besturen zijn verwerkt in deze rapportage.

Tabel 1-2. Respons gemeenten en besturen

	Gemeenten		Besturen	
	N	%	N	%
Non-respons	89	26%	473	45%
Gedeeltelijke respons, niet verwerkt	28	8%	26	2%
Gedeeltelijke respons, verwerkt	13	4%	31	3%
Complete respons	212	62%	525	50%
Totaal	342	100%	1.055	100%
Bruto respons	253	74%	582	55%
Bruikbare respons	225	66%	556	53%

Om te bepalen hoe representatief de respons is, is nagegaan of de respons significant afwijkt van de populatie. De respons van schoolleiders, besturen en gemeenten komt goed overeen met de verdeling in de populatie als wordt gekeken naar stedelijkheid en achterstandsscore (scholen en gemeenten) en bestuursomvang van schoolbesturen (aantal vestigingen en aantal leerlingen). De verdelingen in populatie en respons wijken op basis van een chikwadraattoets nauwelijks significant van elkaar af. Om deze reden is gekozen om alle resultaten ongewogen te presenteren. In 8.4 zijn de responsgegevens weergegeven naar achtergrondkenmerken.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstukken 2 tot en met 4 beschrijven de resultaten van het NP Onderwijs (NP Onderwijs) in het basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs. De hoofdstukken hebben dezelfde structuur, zodat de bevindingen goed vergelijkbaar zijn. Hoofdstukken 5 tot en met 7 richten zich op de bredere bestuurlijke en regionale context van het NP Onderwijs. In hoofdstuk 5 staan de ervaringen van schoolbesturen centraal, in hoofdstuk 6 die van gemeenten, en in hoofdstuk 7 wordt specifiek ingegaan op de uitvoering van het programma in Caribisch Nederland. De hoofdstukken volgen een vergelijkbare opbouw. Elk begint met een inleiding en vraagstelling, gevolgd door een beschrijving van de input (middelen, voorbereiding en keuzes), de output (de uitvoering en rol van betrokken partijen) en de outcome (de ervaren resultaten en opbrengsten). Elk hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting en conclusies.

Hoofdstuk 8 (Wat werkt waar: van aanpak tot resultaat in het NP Onderwijs) vormt de analytische afsluiting van het rapport. In dit hoofdstuk worden de multivariate analyses gepresenteerd waarin verbanden worden onderzocht tussen de aanpak van scholen en de bereikte resultaten binnen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Het hoofdstuk brengt verschillende typen scholen en uitvoeringsmodellen in kaart en laat zien hoe kenmerken als bijvoorbeeld de inzet van middelen, gekozen interventies, succesfactoren en knelpunten samenhangen met de uitkomsten op het gebied van leerprestaties, welbevinden en schoolontwikkeling. Daarmee vormt het hoofdstuk een brug tussen de sectorspecifieke bevindingen en de overkoepelende lessen voor toekomstig onderwijsbeleid.

2 Basisonderwijs

2.1 Inleiding en vraagstelling

In het basisonderwijs zijn in totaal zijn 6.423 basisscholen benaderd om deel te nemen; 3.546 scholen vulden de lijst volledig of deels in: een bruto respons van 56 procent. Na opschoning en verwijdering van respondenten die een te klein deel van de lijst hadden ingevuld, bleef een netto bruikbare respons van 2.934 scholen over (46%). Tabel 2-1 laat zien dat de verdeling van de respons redelijk goed overeenkomt met de verdeling in de populatie met een lichte oververtegenwoordiging van basisscholen in de hoogste achterstandscategorie en een lichte ondervertegenwoordiging van basisscholen in de laagste achterstandscategorie. Omdat het hier kleine afwijkingen betreft is hiervoor niet gewogen. In het basisonderwijs vulden 1.766 leerkrachten en assistenten (onderwijspersoneel) de vragenlijst in.

Tabel 2-1. Respons en non-respons naar achterstandsscore en stedelijkheid (basisonderwijs)

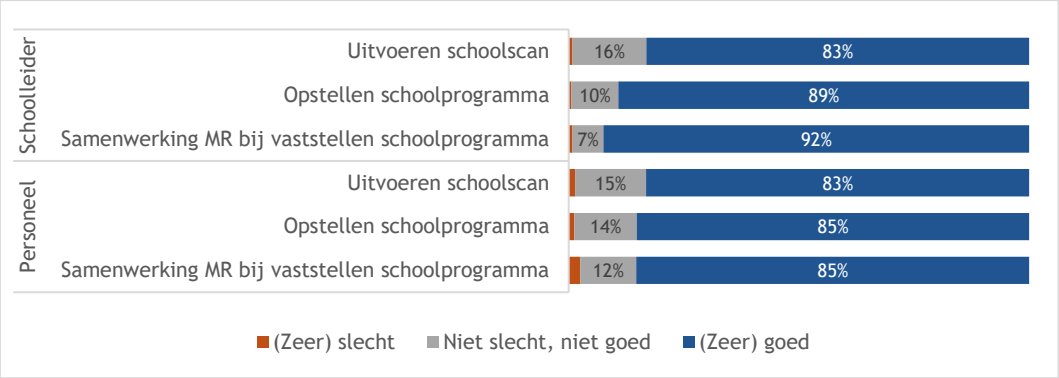
Achterstandsscore	Non-respons	Respons	Totaal
Kwintiel 1	22%	18%	20%
Kwintiel 2	21%	18%	20%
Kwintiel 3	20%	20%	20%
Kwintiel 4	19%	22%	20%
Kwintiel 5	18%	22%	20%
Totaal	22%	18%	20%
Stedelijkheid	Non-respons	Respons	Totaal
Zeer sterk stedelijk	18%	20%	19%
Sterk stedelijk	26%	28%	27%
Matig stedelijk	18%	17%	17%
Weinig stedelijk	27%	27%	27%
Niet stedelijk	10%	9%	10%
Totaal	100%	100%	100%

Het merendeel van de respondenten is werkzaam in het reguliere basisonderwijs (96% van de schoolleiders en 95% van het onderwijspersoneel). De overige groep biedt op school (ook) speciaal basisonderwijs aan (4% van de schoolleiders en 6% van het personeel). De meeste respondenten zijn al langere tijd aan hun huidige school verbonden. Van de schoolleiders werkte 47 procent er al aan het begin van de coronapandemie, terwijl de overige respondenten meer gespreid instroomden tussen 2020 en 2025. De instroom was het grootst in 2023 (11%) en 2024 (10%). Van het onderwijspersoneel werkte 68 procent al op hun school aan het begin van de coronapandemie. De startdatum in de jaren daarna is beperkt gebleven tussen 3 en 7 procent.

2.2 Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze

De uitvoering van de verschillende onderdelen van het NP Onderwijs is volgens de meeste schoolleiders en personeelsleden goed verlopen (Figuur 2-1). Het grootste deel van de schoolleiders is positief over de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma, en nog het meest over de samenwerking met de MR. Ook onder het personeel zijn de oordelen overwegend positief. Slechts een klein deel van de respondenten beoordeelt deze processen als (zeer) slecht (1-3%).

Figuur 2-1. Verloop van de voorbereiding (schoolleiders en personeel basisonderwijs)

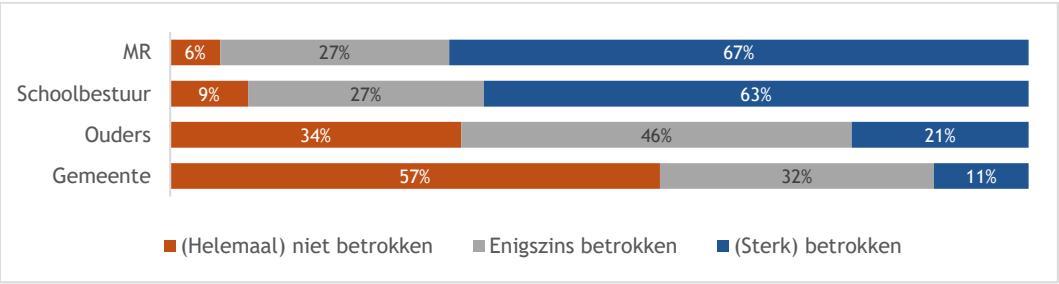


Schoolleiders en personeelsleden konden desgewenst toelichten over welke aspecten in de voorbereiding zij *ontevreden* waren. Uit de ruim 400 toelichtingen blijkt dat de belangrijkste oorzaken van hun ontevredenheid personele wisselingen, een beperkte betrokkenheid van team en MR, en onduidelijkheid over het proces rond schoolscan en schoolprogramma zijn. Het traject werd regelmatig als tijdrovend en bureaucratisch ervaren, met onvoldoende begeleiding en draagvlak. De MR was in dat geval laat of slechts formeel betrokken. Enkele respondenten merken op dat het proces verbeterde zodra de werkwijze duidelijker werd.

Uit de ruim 800 toelichtingen op aspecten waar zij juist wél tevreden over waren, blijken respondenten overwegend positief over de duidelijkheid en structuur van de schoolscan en het schoolprogramma. Zij geven aan dat de scan hielp om onderwijsbehoeften en verbeterpunten scherp te krijgen en om gerichte keuzes te maken. De koppeling met bestaande data en interventielijsten werd als ondersteunend ervaren. Ook leidde het proces volgens meerdere respondenten tot meer focus, samenwerking en betrokkenheid binnen het team. Daarnaast worden trainingen en coachingstrajecten genoemd als waardevolle onderdelen die de onderwijsontwikkeling versterkten.

Volgens schoolleiders waren vooral de MR en het schoolbestuur sterk betrokken waren bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het onderwijsprogramma (Figuur 2-2). Ouders en gemeenten waren volgens op veel scholen in mindere mate betrokken: ouders waren op een derde van de scholen (helemaal) niet betrokken. De gemeente was bij 57 procent (helemaal) niet betrokken.

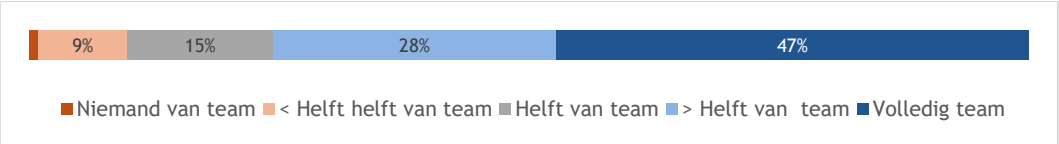
Figuur 2-2. In hoeverre waren deze partijen betrokken bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het onderwijsprogramma? (schoolleiders basisonderwijs)



De MR heeft volgens bijna negen op de tien schoolleiders (88%) destijds ingestemd met het schoolprogramma dat in het kader van het NP Onderwijs is opgesteld. Vrijwel geen enkele schoolleider gaf aan dat de MR niet heeft ingestemd; de overige 12 procent wist dit niet zeker (niet in figuur).

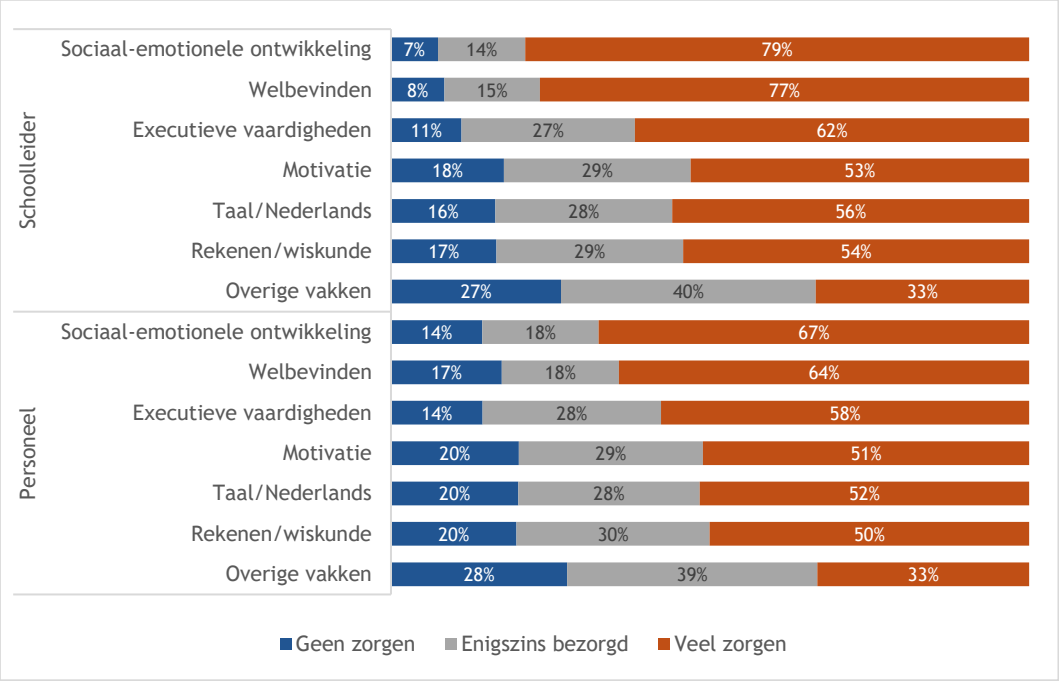
Op de meeste scholen was het schoolteam in hoge mate betrokken bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma (Figuur 2-3). Bijna de helft van de schoolleiders zegt dat het voltallige team hierbij betrokken was, en bij nog eens 28 procent deed meer dan de helft van het team mee. Bij zo'n 10 procent was dat minder dan de helft van het team betrokken.

Figuur 2-3. Hoe zou u de betrokkenheid van het schoolteam bij het uitvoeren van de schoolscan en opstellen van het schoolprogramma het best kunnen omschrijven? (schoolleiders basisonderwijs)



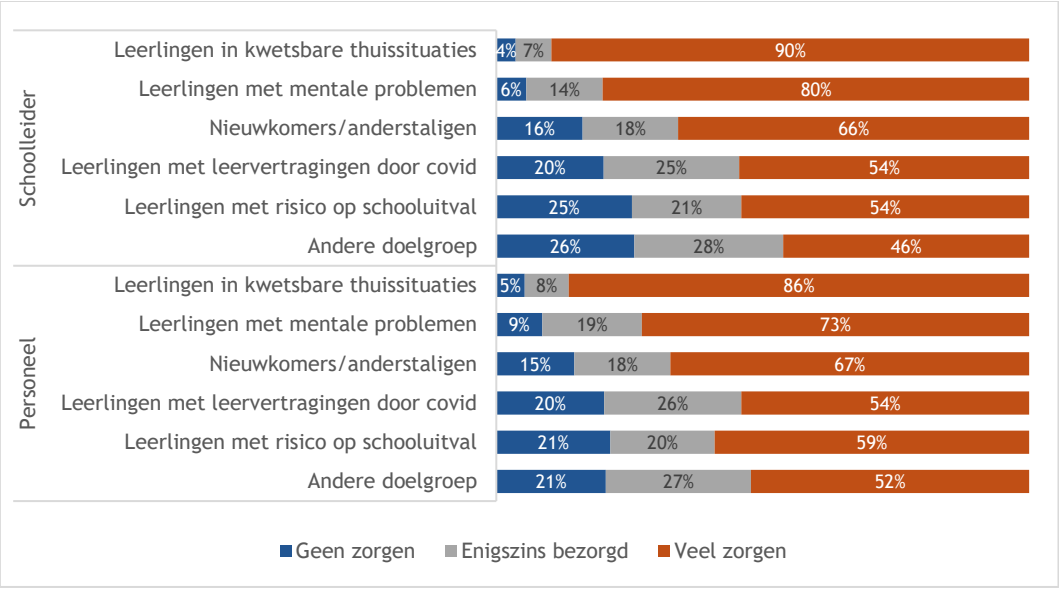
Zowel schoolleiders als personeel maakten zich aan het begin van de coronaperiode vooral zorgen over de sociaal-emotionele ontwikkeling, het welbevinden en de executieve vaardigheden van leerlingen (Figuur 2-4). Ook over motivatie, taal/Nederlands en rekenen/wiskunde maakte (ruim) de helft van de respondenten zich zorgen. Over overige vakken rapporteerde men iets minder zorgen.

Figuur 2-4. Leergebieden waarover aan het begin van de coronaperiode zorgen waren (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



Wat betreft bepaalde groepen leerlingen, maakten zowel schoolleiders als personeel zich aan het begin van de coronaperiode vooral veel zorgen over leerlingen in kwetsbare thuissituaties en leerlingen met mentale problemen en nieuwkomers (Figuur 2-5). Over andere doelgroepen waren de zorgen iets kleiner, maar nog steeds aanzienlijk: rond de helft van de respondenten maakte zich daar (enigszins of veel) zorgen over.

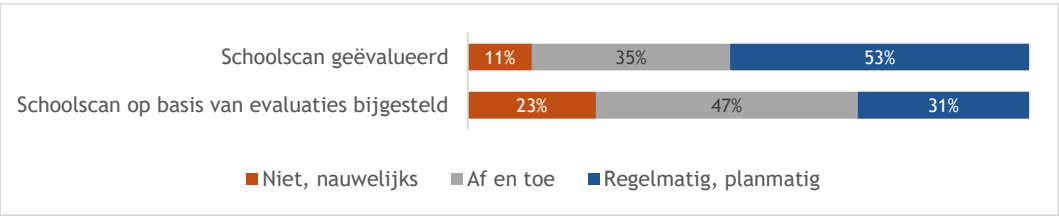
Figuur 2-5. Groepen leerlingen waarover aan het begin van de coronaperiode zorgen waren (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



Wanneer 'andere doelgroep' werd gekozen, noemden 160 respondenten verschillende groepen leerlingen waarover men zich zorgen maakten. Het gaat onder meer om (hoog)begaafde leerlingen, jonge kinderen in de onderbouw en leerlingen met kenmerken als autisme, ADHD of gedragsproblemen. Ook noemde men kinderen van arbeidsmigranten, Roma en Sinti, evenals leerlingen die opgroeien in armoede of met schulden thuis. Men wees daarnaast op de kwetsbare positie van baby's en peuters in de eerste ontwikkelingsfase.

Ruim de helft van de schoolleiders evalueerde de schoolscan binnen hun school regelmatig en planmatig (53%). Nog eens 35 procent deed dit af en toe, maar bij 11 procent gebeurde dit niet of nauwelijks. Bijna een derde stelde op basis hiervan regelmatig, bijna de helft af en toe en 23 procent niet of nauwelijks plannen bij (Figuur 2-6).

Figuur 2-6. Evaluatie en bijstelling van de schoolscan (schoolleiders basisonderwijs)

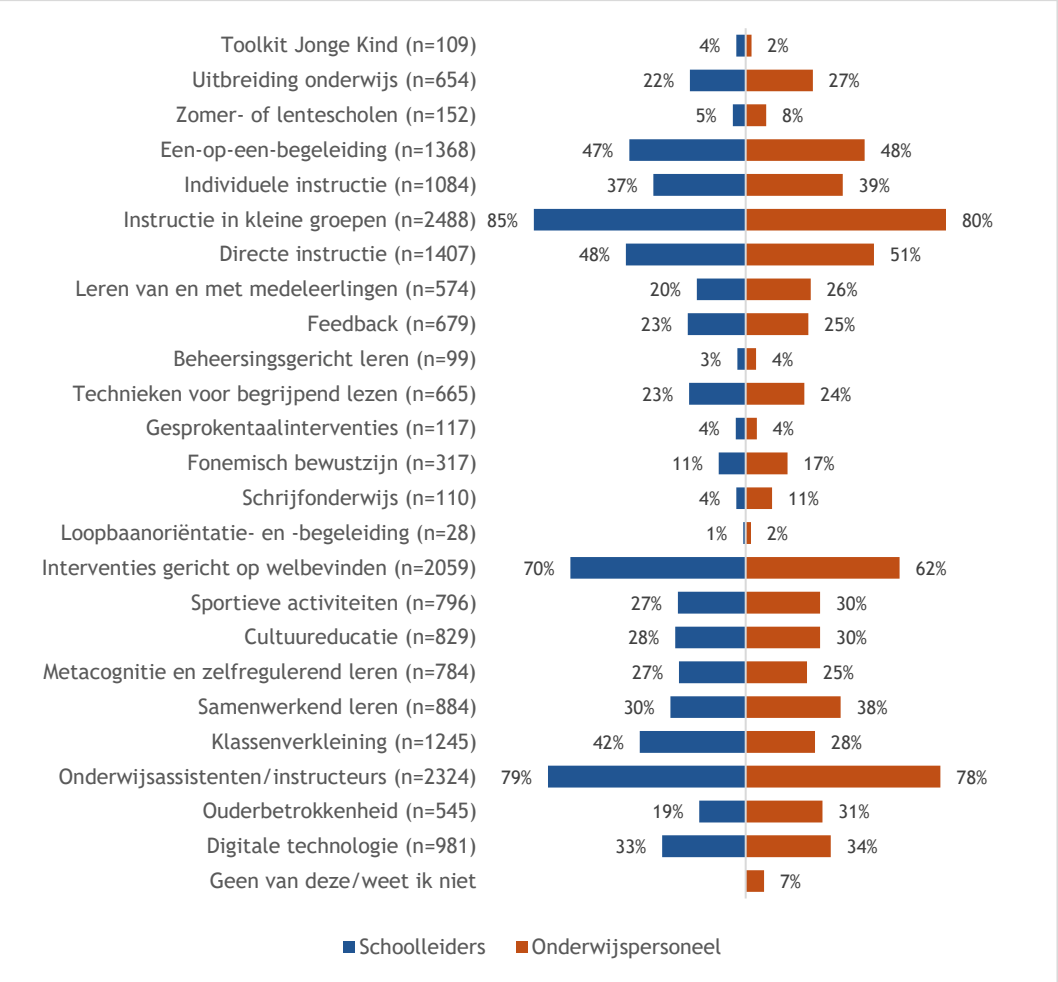


Schoolleiders en personeel zijn tevreden over de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma (Figuur 2-7). Van de schoolleiders is 77 procent tevreden, en slechts 2 procent ontevreden. Ook onder het personeel is het merendeel positief: 69 procent is tevreden en 3 procent ontevreden.

Figuur 2-7. Tevredenheid over uitvoering schoolscan en opstellen schoolprogramma (schoolleiders basisonderwijs)

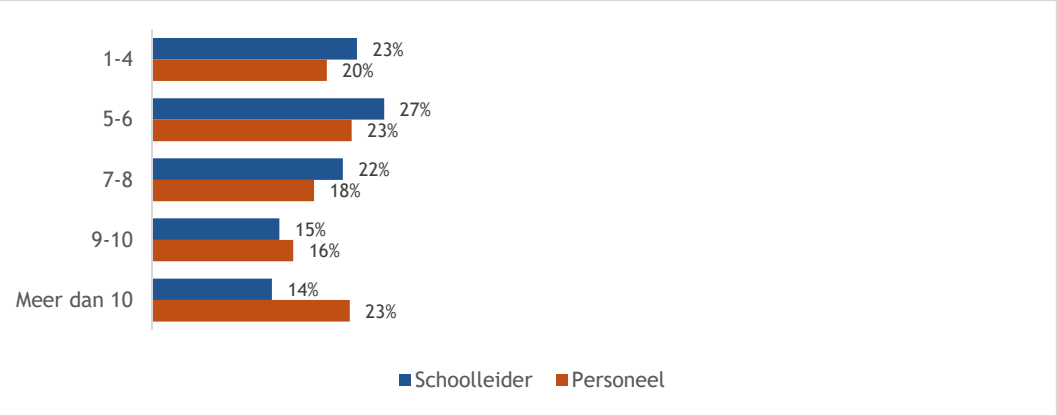
De 1.000 respondenten die hierop een toelichting opgaven, geven een gemengd beeld van hun tevredenheid over de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma. Velen noemen dat het proces waardevol was omdat het leidde tot meer inzicht, focus en betrokkenheid binnen het team. Tegelijkertijd werd het traject door sommigen als tijdrovend en administratief belastend ervaren. Een aantal respondenten geeft aan dat zij achteraf andere keuzes zouden maken of dat het proces beter had kunnen worden ingericht. Ook speelt mee dat niet iedereen direct betrokken was bij de uitvoering, waardoor de ervaring varieerde per school. De gekozen interventies waren vooral gericht waren op extra ondersteuning in de klas en het welbevinden van leerlingen. De meest genoemde maatregelen zijn instructie in kleine groepen, de inzet van onderwijsassistenten of instructeurs en interventies gericht op welbevinden (volgens schoolleiders én personeel; zie Figuur 2-8). Slechts een klein deel van het personeel (7%) gaf aan geen van deze interventies te herkennen of te weten welke zijn toegepast (dit was geen antwoordoptie voor schoolleiders).

Figuur 2-8. Interventies waarvoor gekozen is (schoolleiders basisonderwijs)



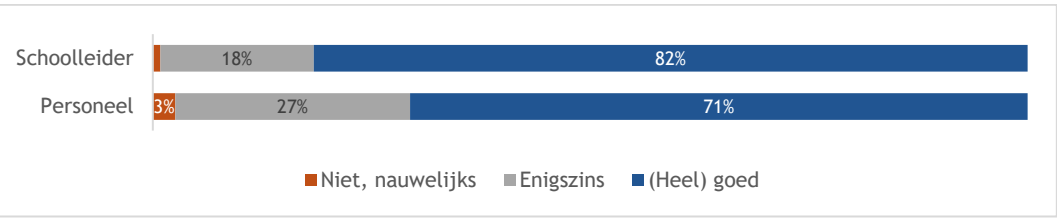
Op de meeste scholen zijn meerdere interventies zijn ingezet naar aanleiding van de schoolscan. De meeste scholen kozen voor vijf tot acht interventies (samen ongeveer de helft van de respondenten). Een kleiner deel voerde meer dan tien interventies uit. Gemiddeld kwamen schoolleiders uit op 6,9 interventies per school en personeel op 7,8. Basisscholen met veel achterstandsleerlingen kozen doorgaans voor meer interventies (Q5: 8 en Q4: 7,3) dan basisscholen met een gemiddeld aantal achterstandsleerlingen (Q3: 6,7) of met weinig achterstandsleerlingen (Q1: 6,1 en Q2: 6,5). Ook basisscholen in (sterk) stedelijke gebieden kozen gemiddeld voor meer interventies (7,7) dan basisscholen in niet-stedelijke gebieden (6).

Figuur 2-9. Aantal interventies waarvoor gekozen is (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



De meeste schoolleiders en personeelsleden vinden dat de gekozen interventies (heel) goed aansluiten op de geconstateerde vertragingen bij leerlingen (Figuur 2-10). Slechts een klein deel ervaart weinig tot geen aansluiting.

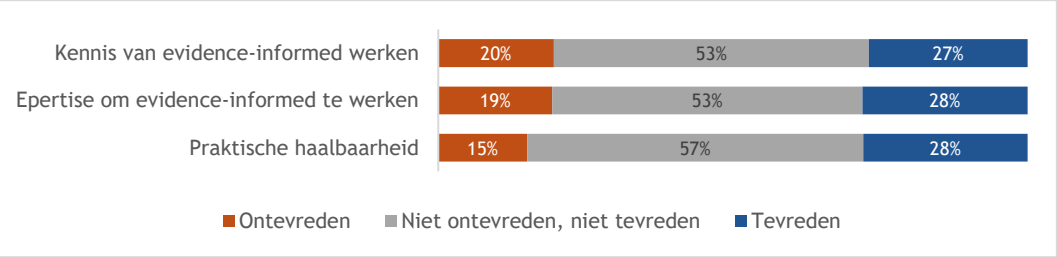
Figuur 2-10. In hoeverre sloten interventies aan op geconstateerde vertragingen? (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



In een toelichting hierop geven zo'n 700 respondenten aan dat de gekozen interventies over het algemeen goed aansloten bij de onderwijsbehoeften en de geconstateerde vertragingen van leerlingen. Daarbij worden onder meer interventies genoemd gericht op taalachterstanden, NT2-leerlingen en sociaal-emotionele ontwikkeling. Tegelijkertijd geven sommigen aan dat de effecten niet altijd even groot waren of dat er ook andere problemen meespeelden, zoals thuissituaties of motivatie. Enkele respondenten merken op dat de aanschaf van materialen extra mogelijkheden bood om gerichter te werken aan herstel van vertragingen.

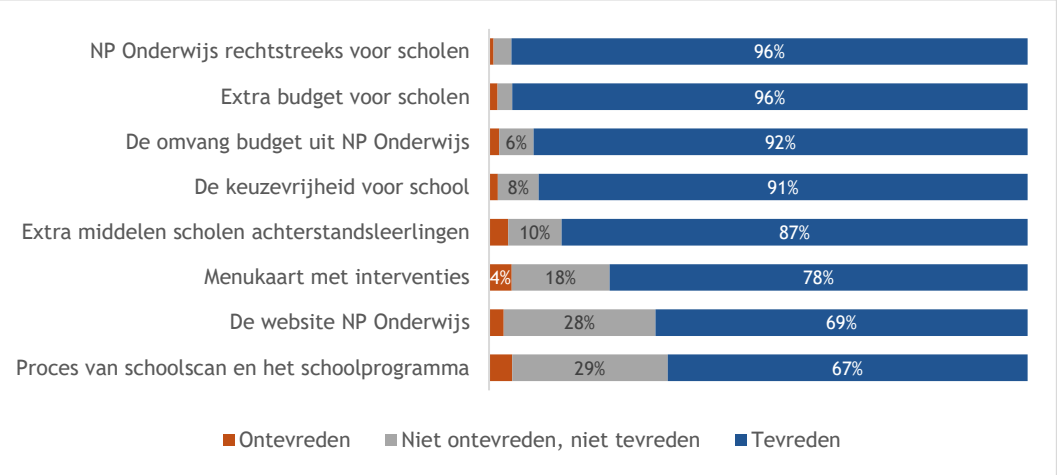
De meeste schoolleiders (81%) vinden het belangrijk dat binnen het NP Onderwijs is ingezet op evidence-informed werken. Zo'n twee derde (65%) vindt dat het evidence-informed werken op hun school goed gelukt is, één derde is iets voorzichtiger ('een beetje gelukt') en twee procent is hier niet tevreden over (niet in figuur). Schoolleiders zijn over het algemeen terughoudend positief over aspecten van evidence-informed werken (Figuur 2-11). Iets meer dan een kwart is tevreden over de eigen kennis, expertise en de praktische haalbaarheid. Tegelijkertijd is één op de vijf schoolleiders ontevreden over de kennis en expertise op dit vlak, en 15 procent over de praktische haalbaarheid.

Figuur 2-11. Tevredenheid over evidence-informed werken (schoolleiders basisonderwijs)



Schoolleiders zijn doorgaans tevreden over de verschillende aspecten van het NP Onderwijs (Figuur 2-12). Vooral het extra budget voor scholen en het feit dat dit rechtstreeks aan scholen werd toegekend, worden positief beoordeeld. Ook over de omvang van het budget, de keuzevrijheid voor scholen en extra middelen voor scholen met achterstandsleerlingen is de tevredenheid groot. Iets gematigder, maar nog steeds positief, zijn de oordelen over de menukaart, de website en het proces van schoolscan en schoolprogramma.

Figuur 2-12. Hoe tevreden bent u over onderstaande aspecten van het NP Onderwijs? (schoolleiders basisonderwijs)



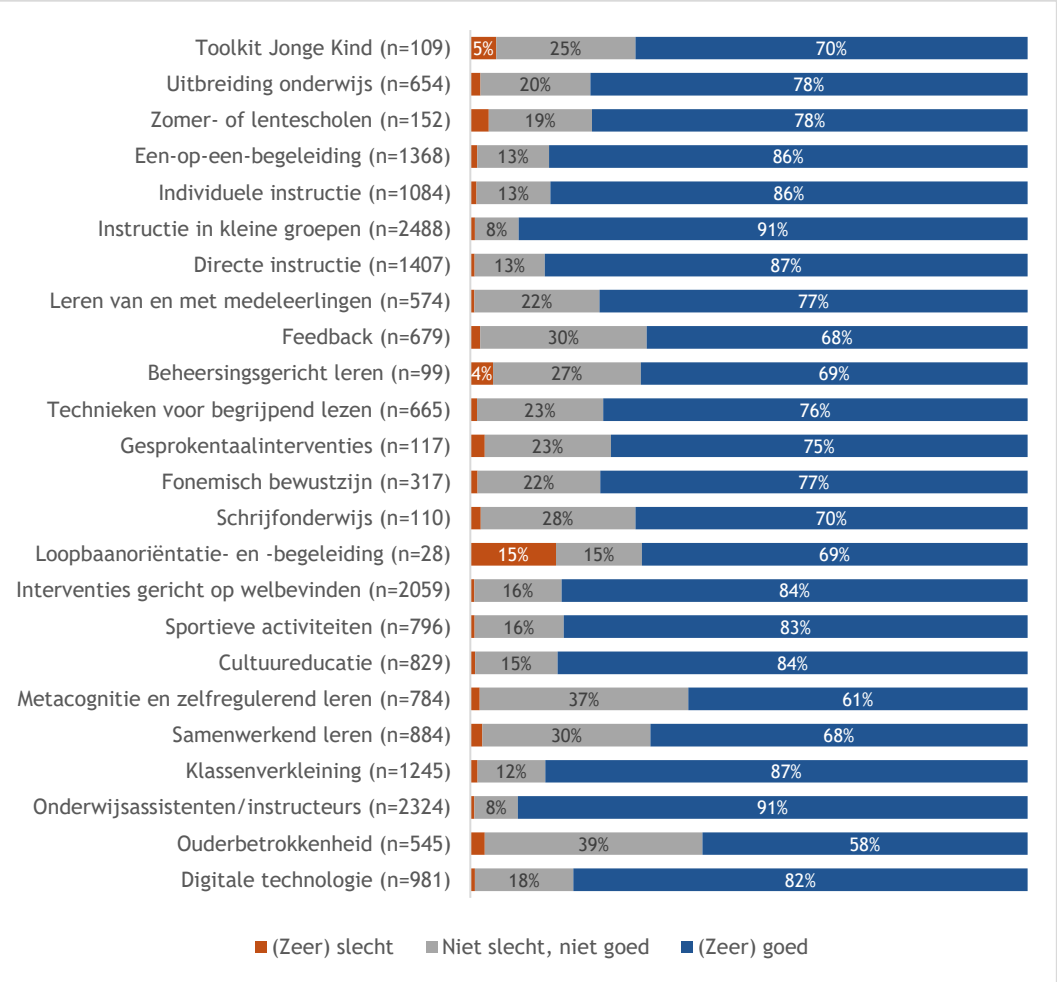
2.3 Output: implementatie van de interventies

Volgens schoolleiders zijn de meeste gekozen interventies uit het NP Onderwijs succesvol uitgevoerd. Er zijn geen verschillen naar achterstandscore of stedelijkheid. Figuur 2-13 laat zien dat een ruime meerderheid van de schoolleiders bij vrijwel alle interventies vindt dat de uitvoering (zeer) goed is verlopen. Vooral bij *instructie in kleine groepen* en de *inzet van onderwijsassistenten of instructeurs* is de tevredenheid groot. Ook interventies als klassenverkleining, directe instructie, een-op-een-begeleiding en individuele instructie zijn bij meer dan 85 procent van de scholen goed verlopen. Interventies gericht op welbevinden, sportieve activiteiten en cultuureducatie zijn eveneens overwegend positief beoordeeld (rond 80-84% -zeer-goed). De uitvoering van interventies op het gebied van ouderbetrokkenheid en metacognitie en zelfregulerend leren verliep iets minder soepel, maar de uitvoering hiervan verliep alsnog in zo'n 60 procent van de gevallen (zeer) goed. De uitvoering van loopbaanoriëntatie en -begeleiding werd het vaakst negatief beoordeeld. Het beeld onder het personeel sluit nauw aan bij dat van de schoolleiders. Ook zij vinden dat de meeste interventies goed zijn uitgevoerd, met name instructie in kleine groepen, directe instructie, en de inzet van onderwijsassistenten. Net als schoolleiders zijn personeelsleden minder positief over ouderbetrokkenheid en metacognitie, waar vaker neutrale of gemengde beoordelingen voorkomen (niet in figuur).

Voor degenen die bij een van de interventies aangaven dat het slecht gelukt was om deze uit te voeren, is een toelichting gevraagd (300 respondenten). Scholen geven onder andere aan dat interventies moeilijk uitvoerbaar waren door personeelstekorten, ziekteverzuim en gebrek aan vervangers. Hierdoor werden onderwijsassistenten en extra krachten vaak ingezet als invalleerkracht, waardoor geplande begeleiding in kleine groepen of één-op-één niet doorging. Daarnaast speelde tijdgebrek en hoge werkdruk een grote rol: er moesten te veel zaken tegelijk worden opgepakt, waardoor prioriteiten zijn gesteld en sommige interventies niet van de grond kwamen of niet goed konden worden geborgd. Een tweede knelpunt was de grote groepsgrootte en de beperkte mogelijkheid tot klassenverkleining door gebrek aan mensen, lokalen of budget. Ook wisselingen in personeel en schoolleiding verstoorden de continuïteit. Inhoudelijk liepen scholen soms aan tegen onvoldoende expertise bij het team of bij externe partijen, waardoor de kwaliteit en uitvoering van interventies (zoals begrijpend lezen, feedback geven of digitale leermiddelen) wisselend was.

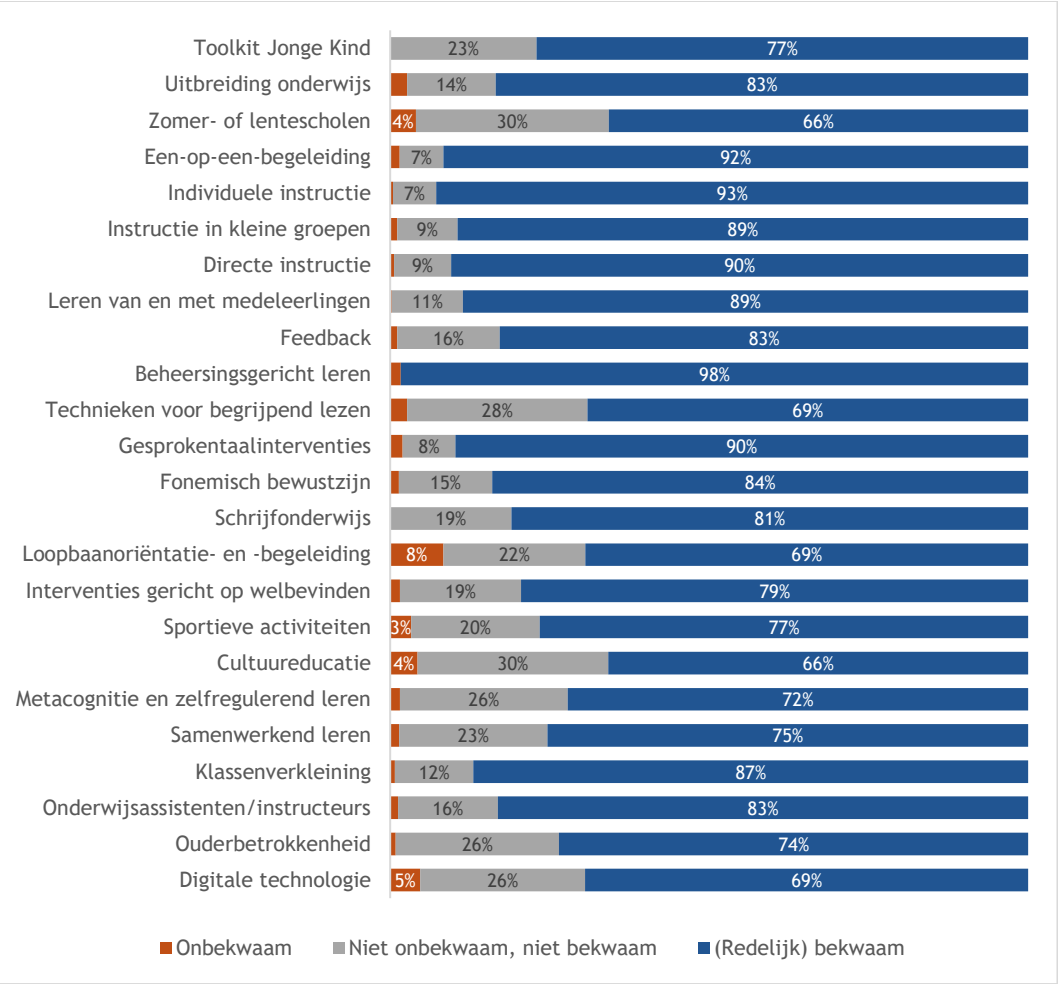
Verder bleek ouderbetrokkenheid soms lastig te vergroten, mede door taalbarrières en drukke thuissituaties. Scholen merkten dat bepaalde interventies niet aansloten bij hun populatie of onvoldoende effect sorteerden, bijvoorbeeld zomerscholen met lage opkomst. Samengevat waren de belangrijkste oorzaken voor onvoldoende uitvoering: personeelstekort, tijdsdruk, organisatorische knelpunten en beperkte deskundigheid.

Figuur 2-13. In hoeverre is het gelukt de interventies uit te voeren? (schoolleiders basisonderwijs)



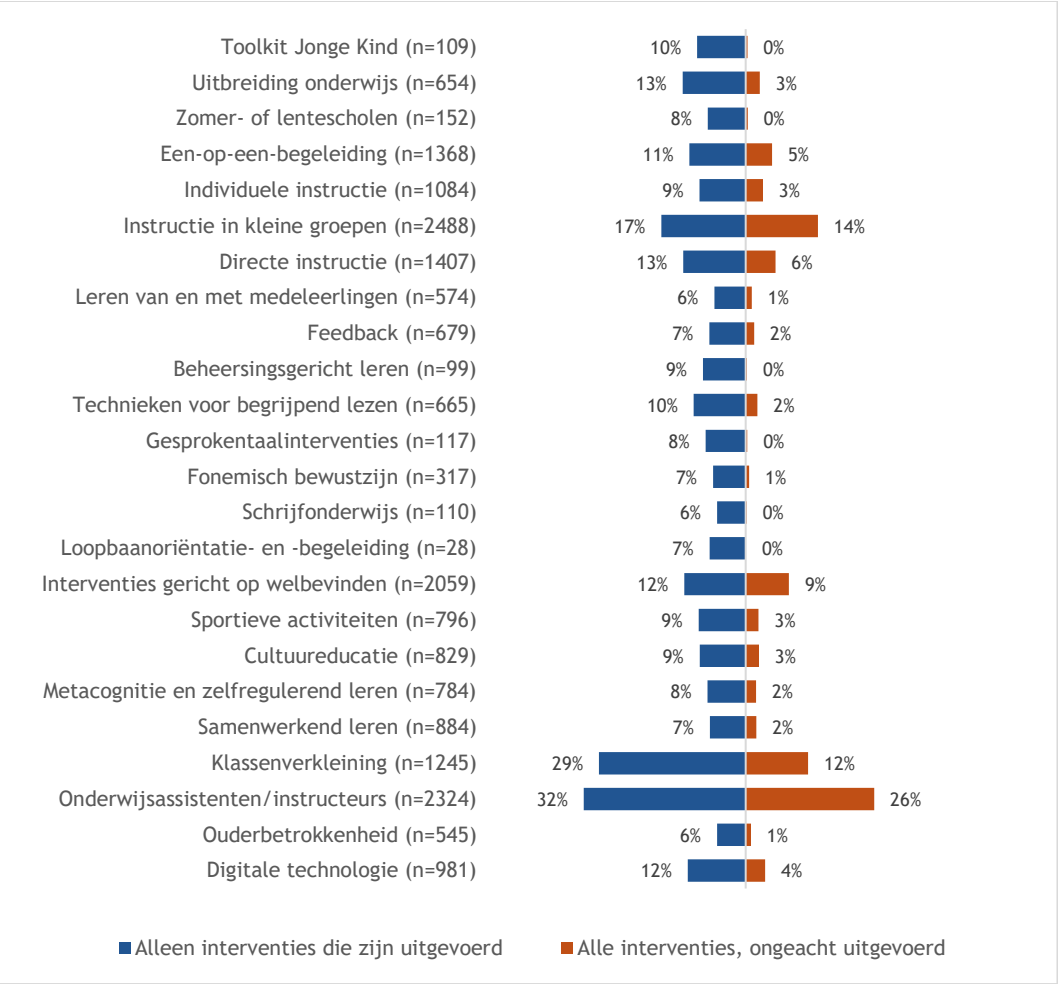
Aan onderwijspersoneel is gevraagd in hoeverre zij zich *bekwaam* voelden voor het uitvoeren van de interventies waar zij op hun school bij betrokken waren. Voor vrijwel alle interventies voelde een grote meerderheid zich (redelijk) bekwaam. Vooral bij individuele instructie, een-op-een-begeleiding, directe instructie en instructie in kleine groepen is het zelfvertrouwen hoog. Het minst sterk, maar nog steeds overwegend positief, beoordelen personeelsleden hun bekwaamheid bij cultuureducatie, zomer- of lentescholen, en loopbaanoriëntatie (ongeveer twee derde voelt zich daarvoor bekwaam). Over het geheel genomen geven de cijfers dus aan dat personeel zich goed toegerust voelde om de interventies uit te voeren, met slechts kleine verschillen tussen de verschillende typen maatregelen.

Figuur 2-14. Hoe bekwaam voelde onderwijspersoneel zich om de interventies uit te voeren? (personeel basisonderwijs)



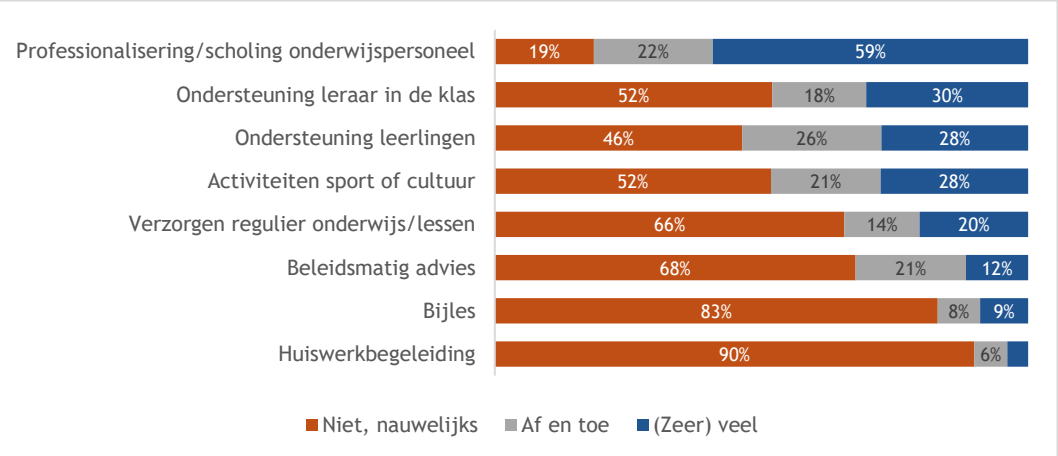
Figuur 2-15 toont de verdeling van het budget over de interventies: in blauw alleen indien de interventies uitgevoerd zijn; in oranje alle interventies (daar is de waarde '0' toegekend aan scholen die een interventie niet hebben uitgevoerd). Het grootste deel van het budget binnen het NP Onderwijs is besteed aan maatregelen die direct gericht zijn op extra ondersteuning in de klas (Figuur 2-15). Onderwijsassistenten en instructeurs namen veruit het grootste aandeel van het budget in, met gemiddeld 32 procent van het budget binnen de uitgevoerde interventies en 26 procent van het totale budget. Ook klassenverkleining was een belangrijke kostenpost (29% binnen de uitgevoerde interventies; 13% van het totaalbudget). Daarnaast ging een substantieel deel van de middelen naar instructie in kleine groepen (17%) en directe instructie (13%). Interventies gericht op welbevinden namen gemiddeld 12 procent van het budget in beslag, goed voor bijna 9 procent van het totaalbudget. Andere interventies, zoals een-op-een-begeleiding, individuele instructie, uitbreiding van onderwijs, en digitale technologie, kregen kleinere maar nog betekenisvolle budgetaandelen (tussen 3% en 6% van het totaalbudget). Voor meer specifieke of minder vaak uitgevoerde interventies (zoals Toolkit Jonge Kind, cultuureducatie, sportieve activiteiten of ouderbetrokkenheid) bleef het aandeel beperkt. Kortom, het merendeel van de middelen werd ingezet voor personele versterking en intensievere begeleiding van leerlingen, met daarnaast een kleiner maar zichtbaar deel voor welzijnsbevordering en verrijking van het onderwijsaanbod.

Figuur 2-15. Procentuele verdeling van de middelen over de interventies (categorie 'Alleen interventies die zijn uitgevoerd' telt niet op tot 100) (schoolleiders basisonderwijs)



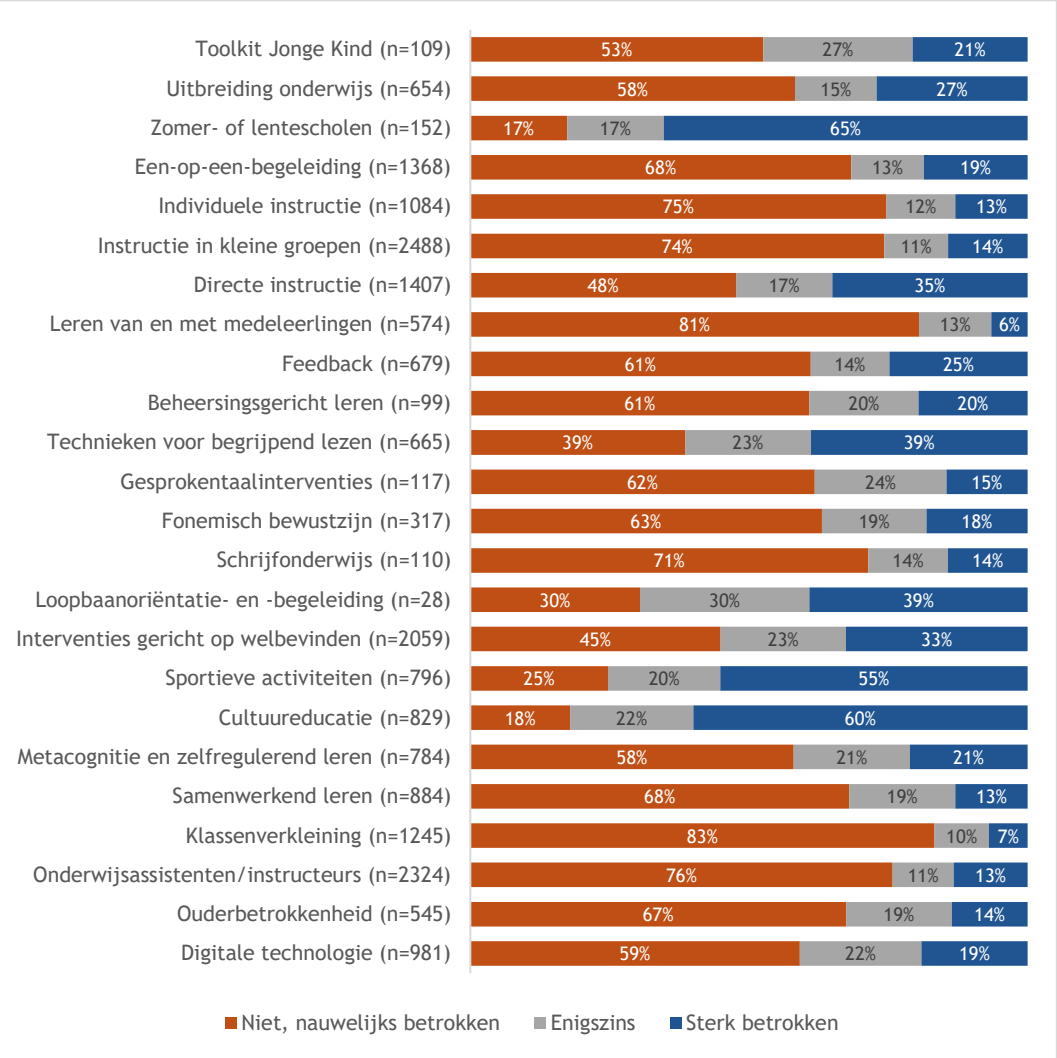
Van de basisscholen maakte 81 procent bij een of meer interventies gebruik van externen. Zij zijn vooral ingezet voor professionalisering van onderwijspersoneel (59%, Figuur 2-16). Ook hebben externen leraren in de klas ondersteund of leerlingondersteuning geboden of zijn zij bij sport- en cultuuractiviteiten ingezet (28 à 30%). Andere vormen kwamen minder voor. Een kleine groep scholen schakelde externen structureel in voor beleidsmatig advies, het verzorgen van regulier onderwijs of bijles en huiswerkbegeleiding.

Figuur 2-16. Waarvoor externen ingezet? (schoolleiders basisonderwijs)



De betrokkenheid van externe partijen bij de uitvoering van de interventies varieerde per type interventie (Figuur 2-17). Over het geheel genomen waren externe partijen bij de meeste interventies beperkt betrokken: bij interventies als onderwijsassistenten/instructeurs, klassenverkleining, individuele instructie en instructie in kleine groepen gaf meer dan 70 procent van de schoolleiders aan dat externe partijen nauwelijks of niet meededen. Daarentegen waren er enkele interventies waarbij externe samenwerking juist wél een belangrijke rol speelde. Zo waren externe partijen sterk betrokken bij zomer- of lentescholen (65%), cultuureducatie (60%) en sportieve activiteiten (55%). Ook bij loopbaanoriëntatie en -begeleiding was geregeld sprake van externe inbreng (39% sterk betrokken). Bij interventies met een meer didactische of interne focus, zoals directe instructie, feedback of technieken voor begrijpend lezen, kwam externe betrokkenheid minder vaak voor, maar nog wel bij een substantiële minderheid (rond 25-39%). Samenvattend waren externe partijen vooral actief bij activiteiten buiten de reguliere lessen of gericht op brede vorming, terwijl de kern van de onderwijsinterventies grotendeels binnen de school zelf werd uitgevoerd.

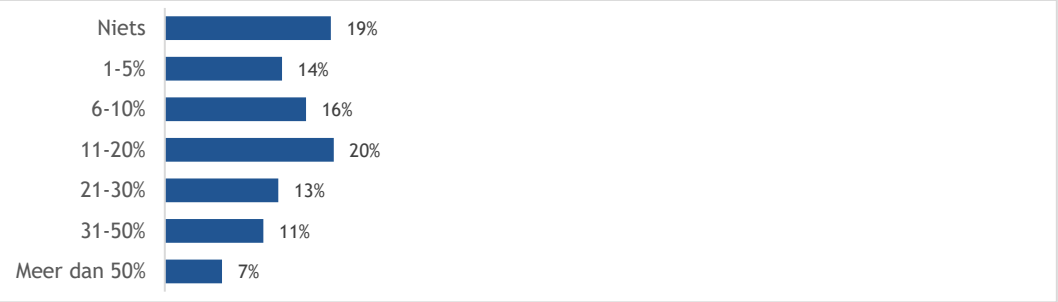
Figuur 2-17. Mate waarin externe partijen betrokken waren bij de interventies (schoolleiders basisonderwijs)



Gemiddeld besteedden basisscholen ruim 19 procent van hun budget aan externe inhuur. De meeste scholen gaven tussen de 6 en 20 procent van hun middelen uit aan externen (samen 36% van de scholen). Een kleiner deel besteedde meer dan 30 procent van het budget aan externe partijen (18%), terwijl 19 procent helemaal geen externe inhuur had (Figuur 2-18). Hiermee blijkt dat externe inzet een aanvullend en substantieel onderdeel vormde van de totale bestedingen binnen het programma.

Basisscholen met veel achterstandsleerlingen en basisscholen in stedelijke gebieden hebben met ruim 24 procent relatief veel budget besteed aan externen.

Figuur 2-18. Percentage van alle uitgaven voor externen (schoolleiders basisonderwijs)



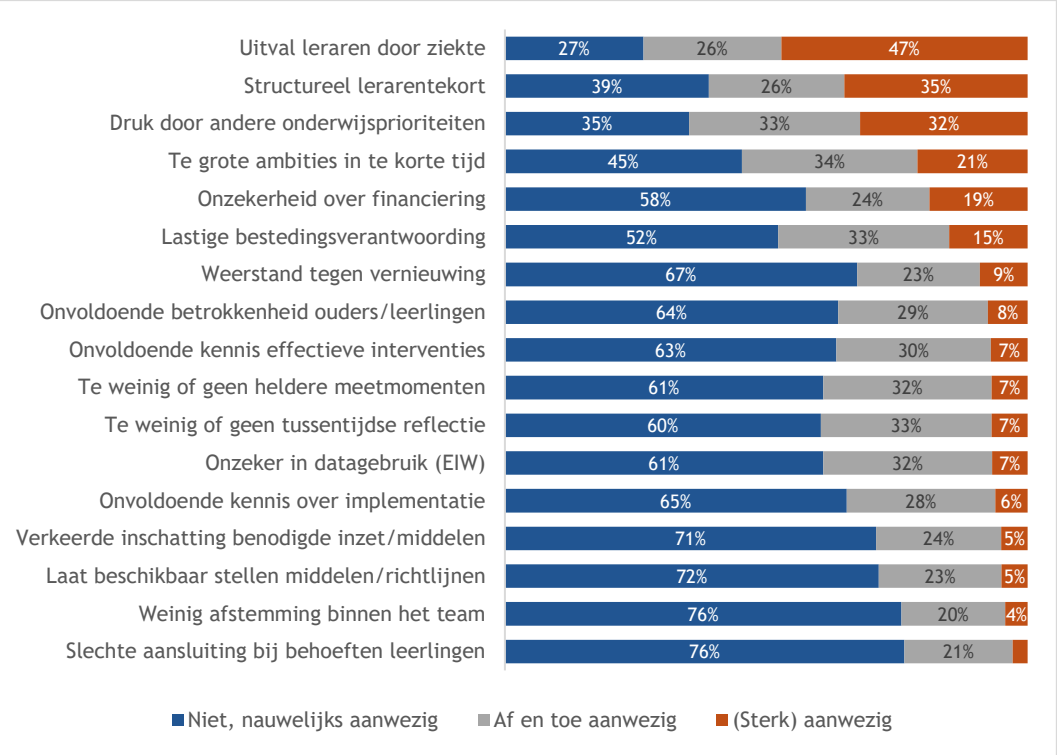
Bij de open vraag of externen voor andere activiteiten werden ingezet, noemden 120 schoolleiders een breed scala aan aanvullende activiteiten. Genoemd worden onder meer coaching en begeleiding van leraren, audits, ondersteuning bij het versterken van de professionele cultuur en begeleiding van leerlingen bij schoolwerk of ontwikkeling. Ook zijn externen ingezet voor specifieke onderwijsondersteuning, zoals extra instructie of bijles, soms ook buiten reguliere lestijd. In enkele gevallen gaven respondenten aan dat de reeds ingehuurde externe partijen alle relevante activiteiten afdekten en er geen aanvullende inzet was.

Over het geheel genomen waren de meeste schoolleiders (81%) tevreden over de geleverde kwaliteit van de ingezette externe partijen. Slechts 2 procent was ontevreden (de rest was neutraal; niet in figuur). In een toelichting daarop geven bijna 250 schoolleiders aan over het algemeen aan tevreden te zijn met de inzet van externe partijen, vooral wanneer deze goed aansloten bij de hulpvraag van de school en in nauwe samenwerking met het team werkten. De tevredenheid hing volgens respondenten sterk af van de kwaliteit en inzet van de betrokken personen. In sommige gevallen werd aangegeven dat de samenwerking minder goed verliep of dat partijen onvoldoende aansloten bij de onderwijspraktijk. Verschillende scholen benadrukken dat ze bewust en gericht externe expertise hebben ingezet, vaak ter aanvulling op de eigen deskundigheid van het team.

Schoolleiders ervaren vooral personele problemen als belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van activiteiten binnen het NP Onderwijs. Met name uitval van leraren door ziekte, het structurele lerarentekort en drukte door andere onderwijsprioriteiten worden veel genoemd (zie Figuur 2-19). Lerarentekort wordt als een groter knelpunt ervaren op basisscholen met veel achterstandsleerlingen en door scholen in stedelijke gebieden. Andere knelpunten komen minder vaak sterk naar voren. Te grote ambities in korte tijd en onzekerheid over de financiering spelen bij ongeveer één op de vijf scholen een (sterke) rol en de lastige bestedingsverantwoording bij 15 procent. Organisatorische of inhoudelijke factoren (zoals onvoldoende kennis van effectieve interventies, gebrekkige afstemming binnen het team, of weerstand tegen vernieuwing) worden overwegend als beperkt aanwezig beschouwd. Ook onduidelijkheid over meetmomenten, tussentijdse reflectie of laat beschikbare middelen worden door de meeste schoolleiders nauwelijks als probleem gezien.

Het personeel schetst een vergelijkbaar beeld, al worden sommige knelpunten door hen iets sterker ervaren (niet in figuur). Net als schoolleiders noemen zij vooral ziekteverzuim en lerarentekort als belemmeringen. Daarnaast signaleren personeelsleden vaker druk door andere onderwijsprioriteiten en problemen rond bestedingsverantwoording. Op de meeste andere punten, zoals kennis, afstemming en financiering, lopen de ervaringen van schoolleiders en personeel grotendeels parallel.

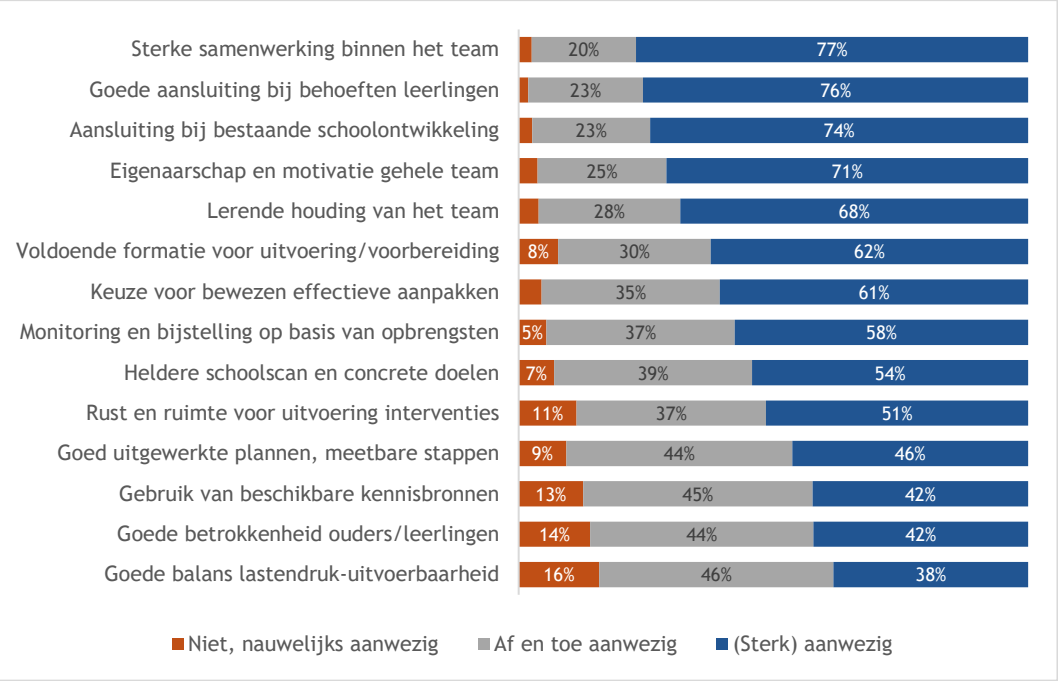
Figuur 2-19. Aanwezige knelpunten (schoolleiders basisonderwijs; personeel in tekst)



Ruim 200 respondenten noemen in een toelichting aanvullende knelpunten bij de uitvoering van het NP Onderwijs: personele problemen, zoals ziekteverzuim, zwangerschapsverlof, moeilijk vervulbare vacatures, wisselingen in het team en de afhankelijkheid van tijdelijk personeel. Ook de beschikbaarheid van middelen en huisvesting vormde voor sommige scholen een belemmering, bijvoorbeeld gebrek aan lokalen of geschikte faciliteiten. Daarnaast noemt men dat de tijdelijke aard van de financiering onzekerheid veroorzaakte over de voortzetting van activiteiten. Verder speelden de nasleep van de coronaperiode, wisselingen in beleid en een hoge werkdruk een rol, waardoor de uitvoering niet altijd optimaal kon verlopen.

Als succesfactor zien schoolleiders interne samenwerking en afstemming binnen de school als bepalend voor een geslaagde uitvoering van het NP Onderwijs (Figuur 2-20). Veruit de meeste schoolleiders noemen een sterke samenwerking binnen het team, een goede aansluiting bij de behoeften van leerlingen en aansluiting bij bestaande schoolontwikkeling als (sterk) aanwezige succesfactoren. Ook eigenaarschap en motivatie van het team en de bereidheid van medewerkers om te leren, experimenteren en reflecteren (lerende houding) worden breed gedeeld. Praktische voorwaarden, zoals voldoende formatie en het kiezen voor bewezen effectieve aanpakken worden eveneens vaak genoemd, al iets minder nadrukkelijk. Factoren die te maken hebben met monitoring, doelgericht werken en organisatie en planning worden door de helft van de schoolleiders als sterk aanwezig ervaren. Het minst aanwezig zijn structurele factoren zoals rust en ruimte voor uitvoering en balans tussen lastendruk en uitvoerbaarheid. Het personeel schetst grotendeels hetzelfde beeld (niet in figuur). Net als schoolleiders benadrukken zij de waarde van sterke teamsamenwerking, motivatie, en aansluiting bij leerlingen en lopende schoolontwikkelingen. Ook bij hen scoren deze factoren het hoogst. Op punten als monitoring, doelgerichtheid, en voldoende formatie sluiten hun oordelen nauw aan. Personeelsleden beoordelen de balans tussen lastendruk en uitvoerbaarheid iets kritischer, maar verder bevestigen zij het beeld van een goed samenwerkend en gemotiveerd team als belangrijkste succesfactor.

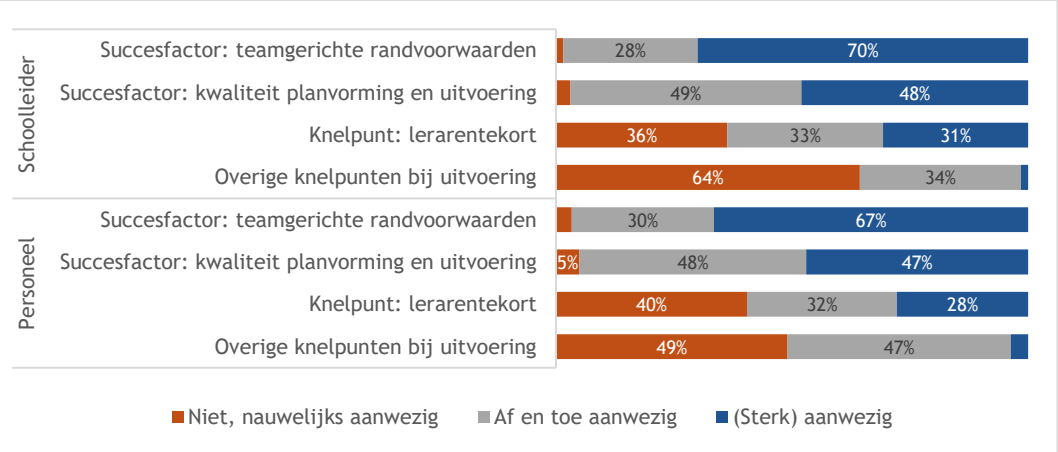
Figuur 2-20. Aanwezige succesfactoren (schoolleiders basisonderwijs; personeel in tekst)



Aanvullende succesfactoren worden door ruim 300 schoolleiders en personeelsleden benoemd in een toelichting. Belangrijke succesvoorwaarden waren een heldere visie, goed leiderschap en duidelijke aansturing vanuit de directie of het bestuur. Ook het beschikken over voldoende, kwalitatief goed personeel en passende middelen, zoals geschikte software en leermaterialen, werd genoemd. Verder benadrukken sommigen dat samenhang tussen de verschillende onderdelen van het programma en aansluiting bij de specifieke context van de school essentieel waren voor succes.

Figuur 2-21 vat de knelpunten en succesfactoren nog eens samen in vier factoren (zie Bijlage tabel 11). Zoals eerder al bleek worden teamgerichte randvoorwaarden (zoals samenwerking, motivatie en duidelijke afstemming binnen het team) breed gezien als succesfactoren, terwijl vooral personele tekorten knelpunten vormen.

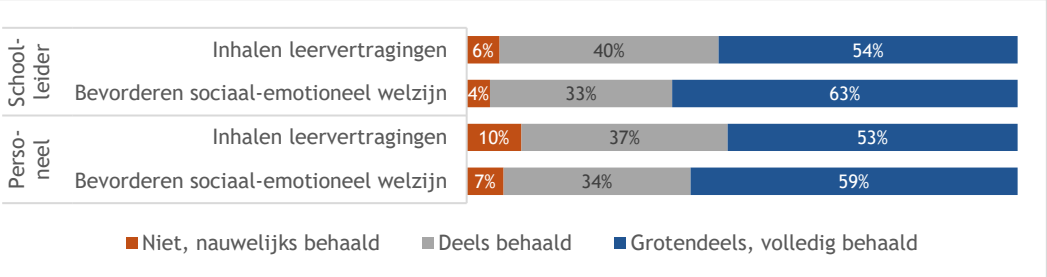
Figuur 2-21. Aanwezige succesfactoren en knelpunten (factoren, schoolleiders basisonderwijs)



2.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs

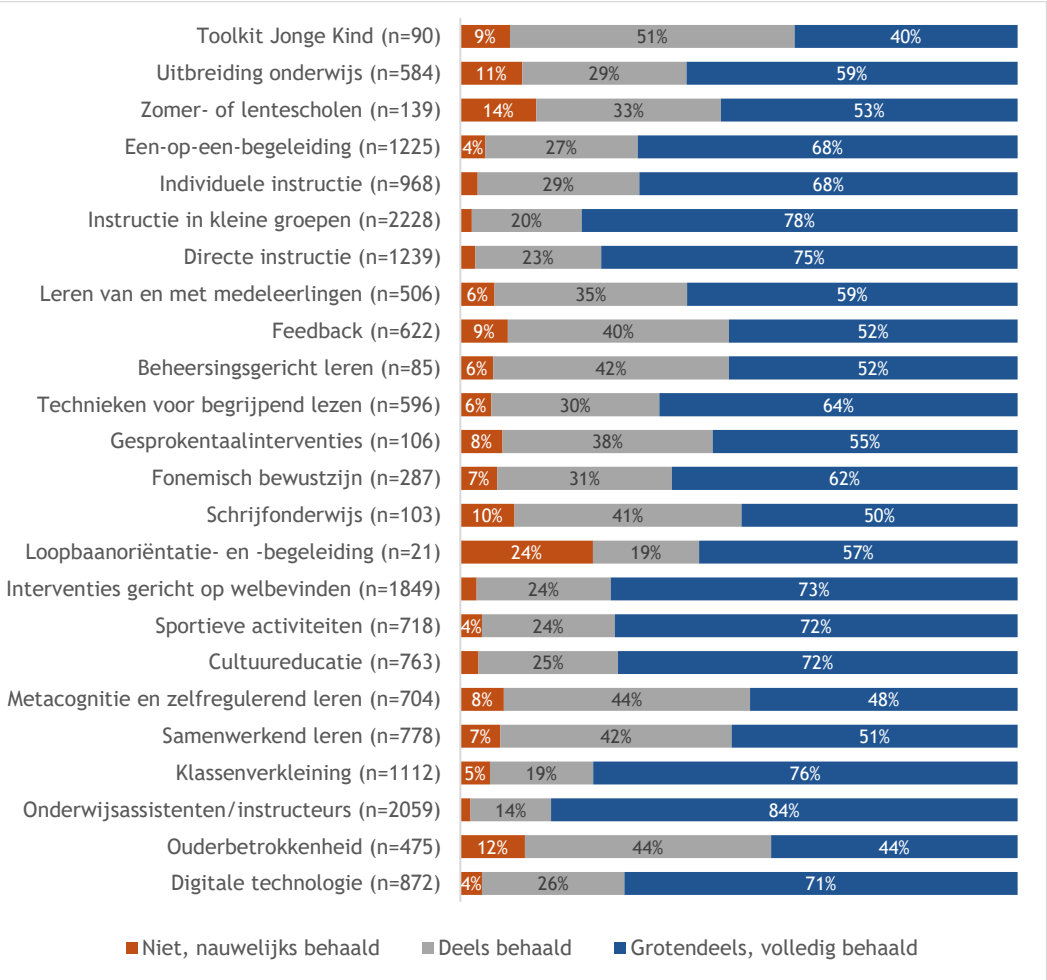
De meeste schoolleiders vinden dat de doelen van het NP Onderwijs grotendeels of volledig zijn behaald (Figuur 2-22). Zo zegt 54 procent dat het inhalen van leervertragingen grotendeels of volledig is gelukt, en ziet 63 procent dat het sociaal-emotioneel welzijn van leerlingen is bevorderd. Het onderwijspersoneel is iets minder positief, maar volgt hetzelfde patroon: iets meer dan de helft vindt dat beide doelen grotendeels of volledig zijn bereikt, met iets hogere waardering voor het welzijn dan voor de leerresultaten.

Figuur 2-22. Doelen van NP Onderwijs behaald (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



De meeste schoolleiders vinden dat de beoogde resultaten van de uitgevoerde interventies grotendeels of volledig zijn behaald (Figuur 2-23). Vooral bij onderwijsassistenten/instructeurs, instructie in kleine groepen en klassenverkleining wordt het succes als groot ervaren (>75%). Minder sterk zijn de resultaten volgens schoolleiders bij metacognitie en zelfregulerend leren, ouderbetrokkenheid en schrijfonderwijs (< 50%).

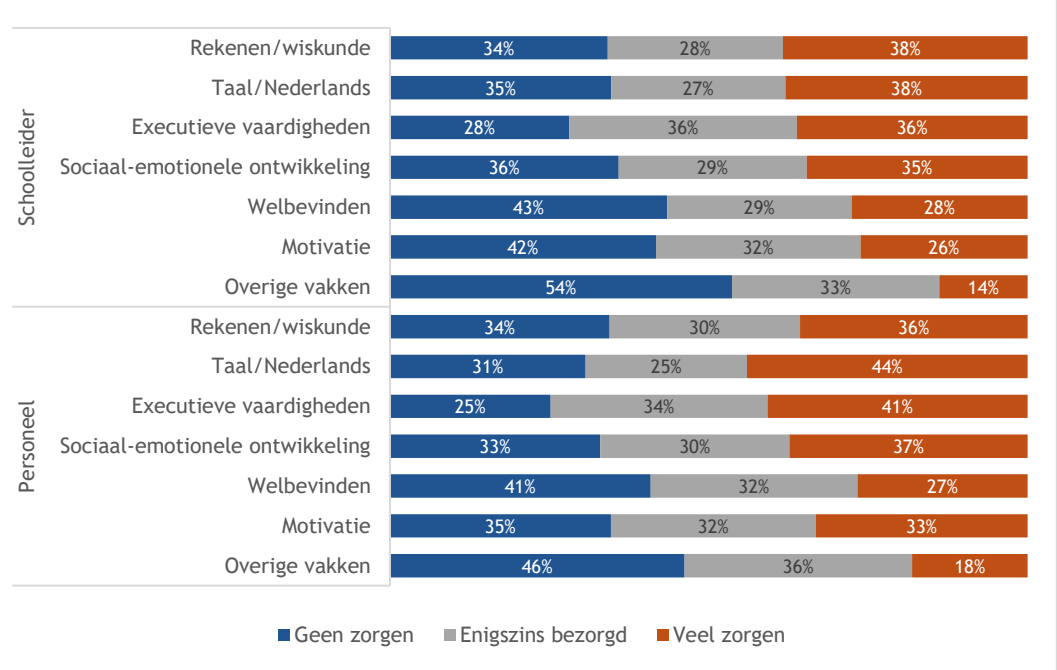
Figuur 2-23. Doelen van interventies behaald (schoolleiders basisonderwijs; personeel in tekst)



Onderwijspersoneel beoordeelt de resultaten over het algemeen vergelijkbaar, maar is vaak iets positiever (niet in figuur). Mogelijk hebben zij een beter beeld op de resultaten van concrete interventies; personeel is duidelijk optimistischer over interventies waar personeel nauwer bij de uitvoering betrokken is, zoals beheersingsgericht leren, leren van en met medeleerlingen en gesprokentaalinterventies.

Schoolleiders en personeel zijn opnieuw bevraagd over hun zorgen over leerlingen in bepaalde onderwijsgebieden en bepaalde groepen leerlingen, ten tijde van deze evaluatie. Figuur 2-24 en figuur 2-25 laten zien in hoeverre respondenten zich nu nog zorgen maken. Een vergelijking van de zorgen aan het begin van de coronaperiode met de huidige zorgen is opgenomen in paragraaf 8.3.1 (waarin extra aandacht wordt besteed aan zorgen over leerlingen in het basisonderwijs). Figuur 2-24 toont de zorgen over de genoemde onderwijsgebieden. We zien hier dat zorgen over cognitieve én sociaal-emotionele domeinen nog aanwezig zijn, maar veel minder groot dan aan het begin van de coronaperiode. Bovendien maken schoolleiders zich ten tijde van de evaluatie relatief de meeste zorgen om de basisvakken, waar men zich eerder vooral zorgen maakte om sociaal-emotionele ontwikkeling en welbevinden. Vergeleken met het begin van de coronaperiode zien we dat de zorgen van schoolleiders duidelijk zijn afgenomen, vooral bij: welbevinden, sociaal-emotionele ontwikkeling, taal/Nederlands en rekenen/wiskunde. Personeel heeft grotendeels hetzelfde beeld als de schoolleiders. Ook bij personeel zijn de zorgen over alle gebieden duidelijk afgenomen. De sterkste dalingen zijn zichtbaar bij welbevinden en sociaal-emotionele ontwikkeling. Zowel schoolleiders als personeel maken zich dus nog regelmatig zorgen over taal, rekenen en executieve vaardigheden, maar de omvang van deze zorgen is sterk verminderd sinds de het einde van de coronaperiode (Figuur 2-24). Vooral de zorgen over sociaal-emotionele ontwikkeling en welbevinden zijn afgenomen.

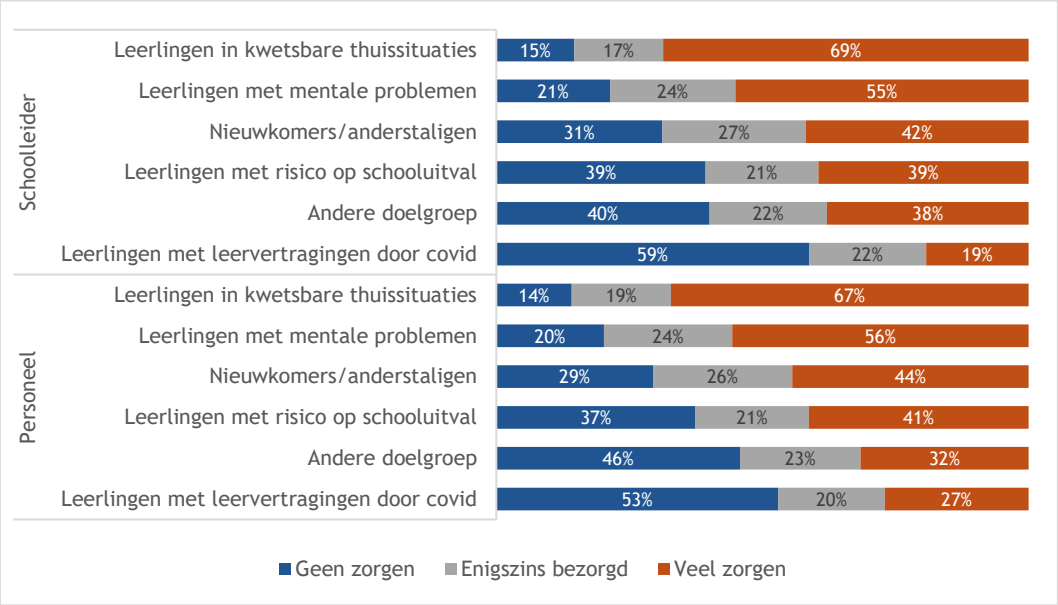
Figuur 2-24. Leergebieden waarover nu nog zorgen bestaan (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



Figuur 2-25 toont in hoeverre respondenten zich nu zorgen maken om groepen leerlingen. Veel schoolleiders maken zich nog altijd zorgen over leerlingen in kwetsbare thuissituaties en leerlingen met mentale problemen. Vergeleken met het begin van de coronaperiode is de zorg ook hier afgenomen voor alle groepen. Grote dalingen zijn er bij leervertragingen (van 54% naar 19%), mentale problemen (80% naar 55%), nieuwkomers/anderstaligen (van 66% naar 42%) en leerlingen in kwetsbare thuissituaties (van 90% naar 69%).

Het personeel laat een vergelijkbaar beeld zien als de schoolleiders. Hun zorgen zijn in alle categorieën eveneens afgenomen. De respondenten maken zich dus nog steeds het meest zorgen over kwetsbare leerlingen en leerlingen met mentale problemen, maar de zorgen zijn aanzienlijk kleiner dan in de beginfase van de coronaperiode. De zorgen over leervertragingen zijn het sterkst afgenomen.

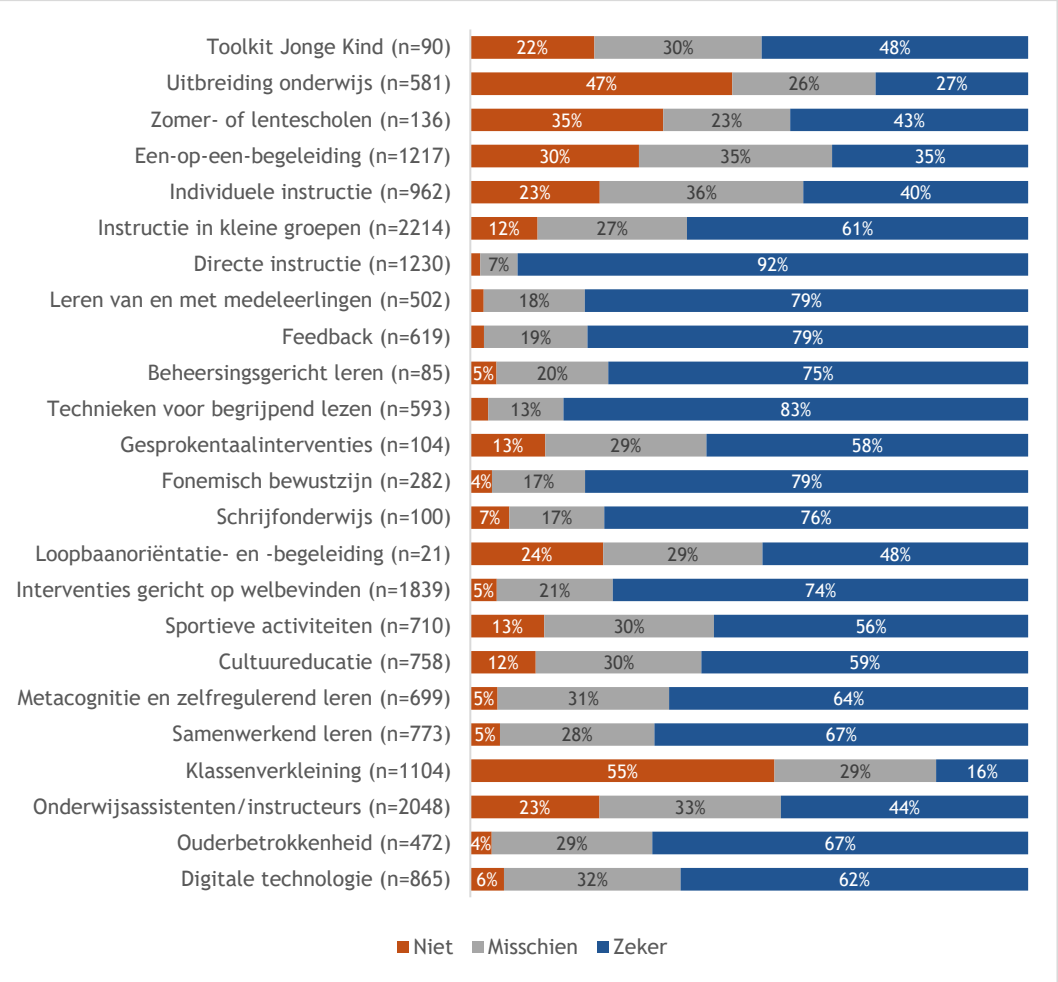
Figuur 2-25. Groepen leerlingen waarover nu zorgen bestaan (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



Ruim 150 respondenten specificeerden in een toelichting de 'andere doelgroep' die zij hadden aangekruist. Aan het begin van de coronaperiode maakten schoolleiders en personeel zich vooral zorgen over leerlingen die kwetsbaar waren voor leervertragingen, zoals kinderen met weinig thuisondersteuning, anderstalige leerlingen en leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. In de huidige situatie richten de zorgen zich meer op structurele kwetsbaarheid en welzijn. Nog steeds worden leerlingen genoemd uit armoede- of zorgsituaties, maar daarnaast is er meer aandacht voor sociaal-emotionele problemen, motivatieverlies en gedragskwesties. Ook de druk op het passend onderwijs komt sterker naar voren. Waar de zorgen aanvankelijk vooral tijdelijk en leergericht waren, gaan ze nu vooral over langdurige en bredere ontwikkelingsproblemen.

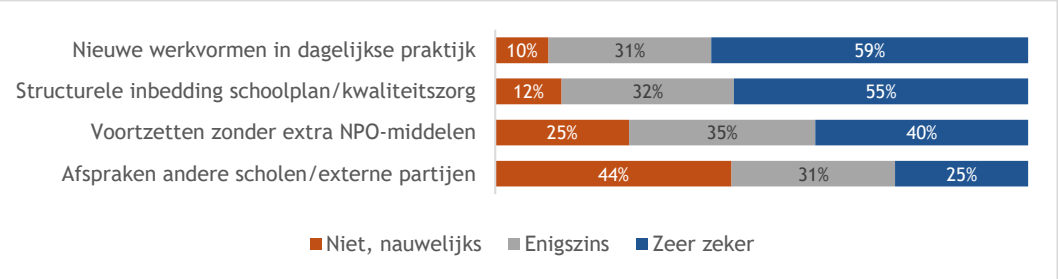
De meeste schoolleiders geven aan dat interventies ook na afloop van het NP Onderwijs worden voortgezet (Figuur 2-26). Vooral interventies die dicht bij de dagelijkse onderwijspraktijk liggen worden voortgezet. Dat geldt met name voor directe instructie, technieken voor begrijpend lezen, leren van en met medeleerlingen, fonemisch bewustzijn, en feedback. Minder vaak worden interventies voortgezet die tijdelijk of personeelsintensief of kostenintensief van aard zijn, zoals een-op-een begeleiding, uitbreiding van het onderwijs en vooral klassenverkleining. Over het geheel genomen blijkt dat interventies die goed inpasbaar zijn in het reguliere lesprogramma of bijdragen aan structurele versterking van het onderwijs, aanzienlijk vaker een blijvend karakter krijgen dan maatregelen die vooral afhankelijk zijn van extra middelen of personeel.

Figuur 2-26. Voortzetting interventies (schoolleiders basisonderwijs)



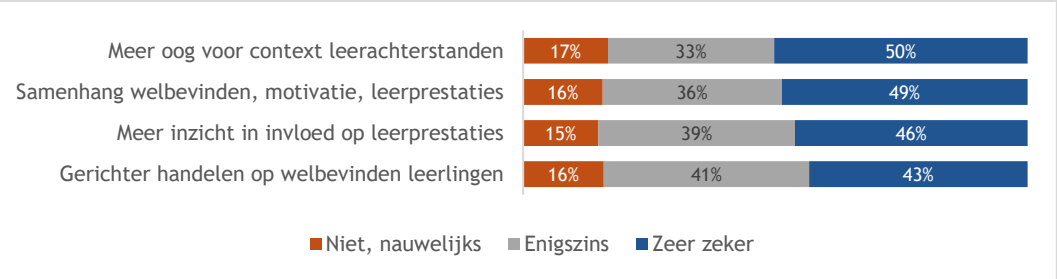
Schoolleiders ervaren op verschillende manieren opbrengsten van het NP Onderwijs voor de schoolorganisatie. Figuur 2-27 toont de opbrengsten op het gebied van borging en duurzaamheid. De meeste schoolleiders zien hier vooral positieve effecten binnen de eigen school. Bijna 6 op de 10 schoolleiders ziet dat nieuwe werkvormen een vaste plek hebben gekregen in de dagelijkse onderwijspraktijk, 55 procent ziet een structurele inbedding van de activiteiten in het schoolplan of de kwaliteitszorg, en 40 procent kan de interventies voortzetten zonder extra middelen uit het NP Onderwijs. Minder vaak zijn er duurzame afspraken gemaakt met andere scholen of externe partijen. Slechts een kwart van de schoolleiders ziet dat als een duidelijke opbrengst.

Figuur 2-27. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: borging & duurzaamheid (schoolleiders basisonderwijs)



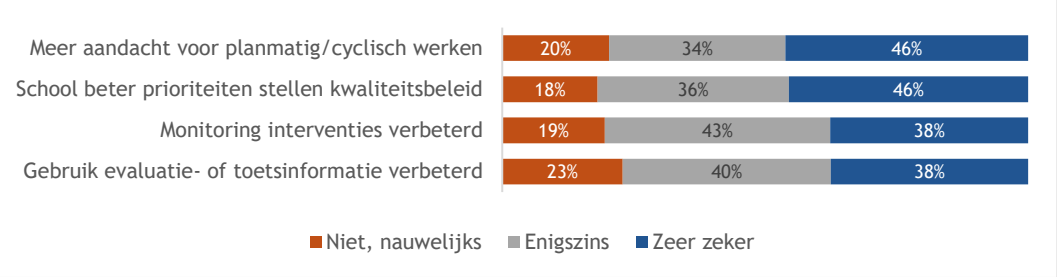
Schoolleiders zien duidelijke opbrengsten van het NP Onderwijs op het gebied van inzicht en reflectie binnen hun school (Figuur 2-28). Ongeveer de helft ervaart dat er meer oog is gekomen voor de samenhang tussen welbevinden, motivatie en leerprestaties en voor de context van leervertragingen. Ook zegt bijna de helft meer inzicht te hebben gekregen in de invloed van het eigen handelen op leerprestaties. Daarnaast geeft 43 procent aan gerichter te handelen op het welbevinden van leerlingen. Slechts een kleine minderheid vindt dat deze opbrengsten niet of nauwelijks aanwezig zijn.

Figuur 2-28. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: inzicht & reflectie (schoolleiders basisonderwijs)



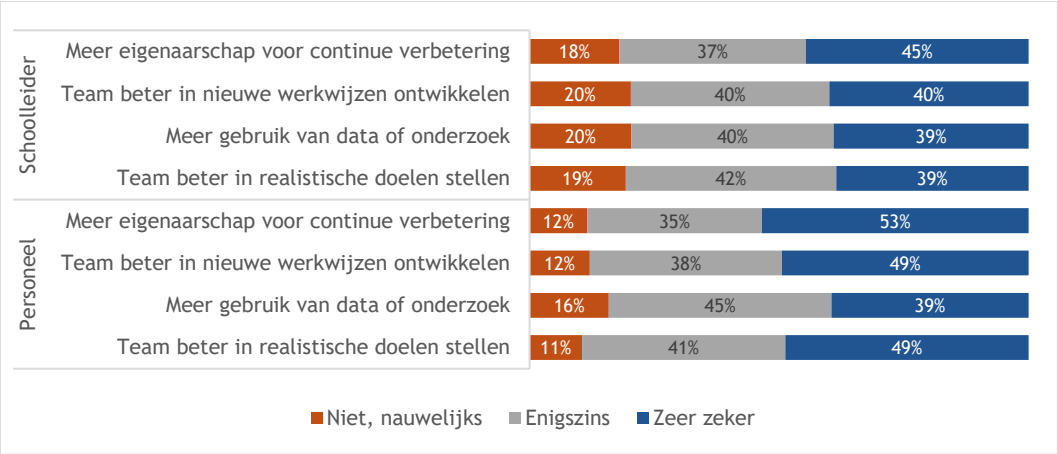
Het NP Onderwijs heeft volgens schoolleiders merkbaar bijgedragen aan een versterking van de kwaliteitsborging en het planmatig werken binnen scholen (Figuur 2-29). Zo zegt bijna de helft dat hun school beter prioriteiten kan stellen binnen het kwaliteitsbeleid, en evenveel dat er meer aandacht is gekomen voor planmatig en cyclisch werken. Daarnaast ervaart 38 procent een verbetering in zowel de monitoring van interventies als in het gebruik van evaluatie- of toetsinformatie. Een klein deel van de schoolleiders (18% - 23%) vindt dat deze opbrengsten niet of nauwelijks aanwezig zijn.

Figuur 2-29. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: kwaliteitsborging & planmatig werken (schoolleiders basisonderwijs)



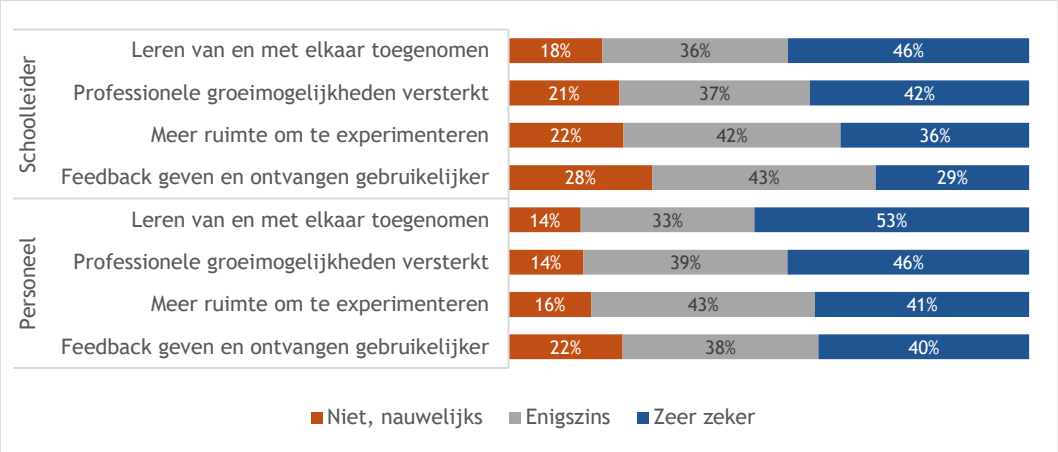
Wat betreft effectieve schoolontwikkeling (Figuur 2-30) zien schoolleiders dat het NP Onderwijs heeft bijgedragen aan de verdere ontwikkeling van hun teams, maar er blijft ruimte voor groei. Ongeveer vier op de tien schoolleiders vinden dat hun team beter in staat is nieuwe werkwijzen te ontwikkelen of realistische doelen te stellen. Evenveel ervaren dat er meer gebruik wordt gemaakt van data of onderzoek, en 45 procent ziet een toename in eigenaarschap voor continue verbetering. Personeelsleden zijn over het algemeen iets positiever. De helft of meer van hen herkent verbeteringen in het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen, het stellen van realistische doelen en het eigenaarschap voor voortdurende verbetering. Daarmee bevestigen personeelsleden grotendeels het beeld van schoolleiders, maar met iets sterker ervaren opbrengsten op teamniveau.

Figuur 2-30. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: effectieve schoolontwikkeling (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



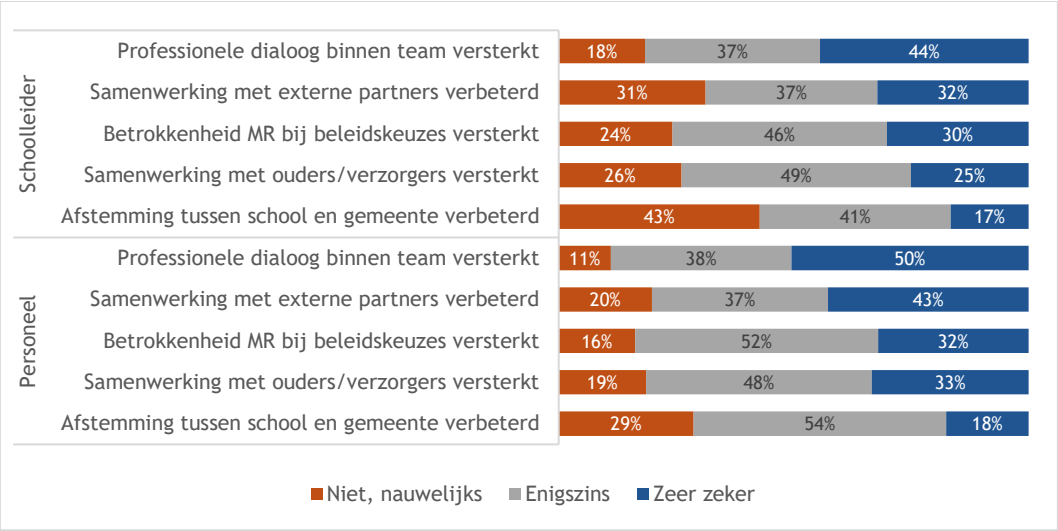
Schoolleiders zien dat het NP Onderwijs een duidelijke impuls heeft gegeven aan de professionele ontwikkeling en teamcultuur binnen scholen (Figuur 2-31). Ruim vier op de tien schoolleiders ervaren dat de professionele groeimogelijkheden zijn versterkt en dat het leren van en met elkaar is toegenomen. Iets minder vaak wordt aangegeven dat er meer ruimte is om te experimenteren of dat feedback geven en ontvangen gebruikelijker is geworden. Personeelsleden delen dit positieve beeld, maar zijn over het algemeen nog iets optimistischer. De helft ervaart een toename in leren van en met elkaar en versterkte professionele groeimogelijkheden. Ook feedbackcultuur en ruimte om te experimenteren worden door personeel iets vaker als positief ervaren dan door schoolleiders. Daarmee wijzen beide groepen op een blijvend effect van het NP Onderwijs op samenwerking en professionele groei binnen teams.

Figuur 2-31. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: professionele ontwikkeling & teamcultuur (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



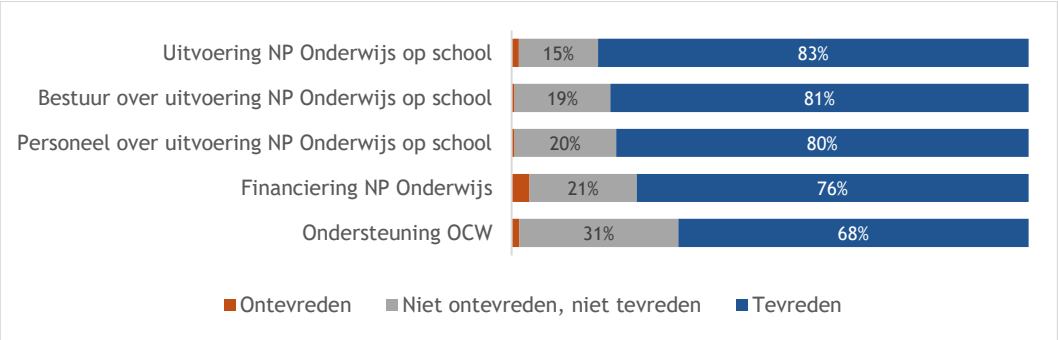
Met betrekking tot samenwerking en communicatie (Figuur 2-32) ervaren schoolleiders dat het NP Onderwijs in redelijk veel scholen heeft bijgedragen aan betere samenwerking en communicatie, vooral binnen de school zelf. Het vaakst zien zij dat de professionele dialoog binnen het team is versterkt (44%). De afstemming met gemeenten is volgens schoolleiders het minst vaak verbeterd (17%). Personeelsleden schetsen een vergelijkbaar, overwegend iets positiever beeld. Zij ervaren iets vaker verbeteringen in de samenwerking met externe partners en ouders, en ook binnen teams wordt de versterking van de professionele dialoog nog sterker gevoeld dan door schoolleiders. De effecten van het NP Onderwijs op samenwerking lijken dus vooral binnen de schoolorganisatie zelf zichtbaar en duurzaam te zijn.

Figuur 2-32. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: samenwerking & communicatie (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



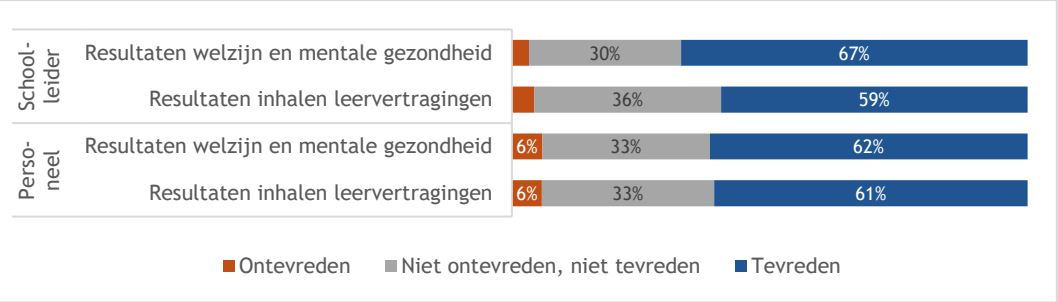
Schoolleiders zijn over het algemeen zeer tevreden over de uitvoering en ondersteuning binnen het NP Onderwijs (Figuur 2-33). Het meest zijn zij te spreken over de uitvoering van het programma op hun eigen school. Ook over de rol van het bestuur en het personeel bij de uitvoering is de tevredenheid hoog. De financiering van het NP Onderwijs wordt eveneens positief beoordeeld, al iets minder sterk. De laagste tevredenheid geldt voor de ondersteuning vanuit het ministerie van OCW: 68 procent is hierover tevreden, terwijl een relatief groot deel (31%) neutraal is. Ontevredenheid is in alle gevallen zeer beperkt (1-3%). Aan personeel is alleen gevraagd hoe tevreden zij waren over de uitvoering van het programma op hun school (niet in figuur); zij waren hierover in grote mate, maar minder dan schoolleiders, positief (75% t.o.v. 83%).

Figuur 2-33. Algehele tevredenheid (schoolleiders basisonderwijs)



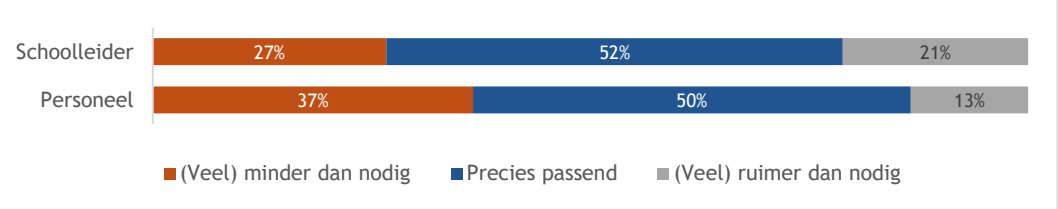
Wat betreft de behaalde resultaten zien we in Figuur 2-34 dat schoolleiders overwegend tevreden zijn over de resultaten van het NP Onderwijs. Twee derde is tevreden over de resultaten op het gebied van welzijn en mentale gezondheid van leerlingen, en 59 procent over het inhalen van leervertragingen. Ontevredenheid blijft beperkt tot 3 à 4 procent. Personeelsleden delen grotendeels dit beeld.

Figuur 2-34. Tevredenheid over behaalde resultaten (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



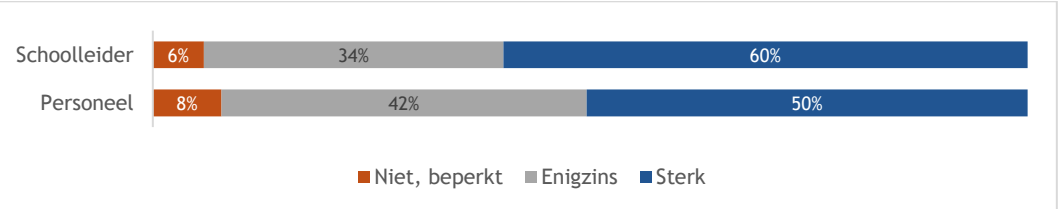
De meeste schoolleiders vinden dat de financiële middelen vanuit het NP Onderwijs goed aansloten bij de behaalde resultaten (Figuur 2-35). In totaal 52 procent beoordeelt de middelen als precies passend. Ruim een kwart (27%) vindt dat de middelen (veel) minder waren dan nodig, terwijl een vijfde aangeeft dat de middelen ruimer waren dan nodig. Personeel is iets kritischer: 37 procent vindt dat de middelen ontoereikend waren, en slechts 13 procent ervaart ze als (veel) ruimer dan nodig.

Figuur 2-35. Doelmatigheid: oordeel over ontvangen middelen in relatie tot behaalde resultaten. De middelen waren... (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



Een meerderheid van de schoolleiders vindt dat de investeringen vanuit het NP Onderwijs sterk opwegen tegen de behaalde resultaten. Nog eens een derde ervaart dit in enige mate, terwijl slechts 6 procent vindt dat de middelen niet of slechts beperkt opwogen tegen de resultaten. Ook onder personeel is het oordeel overwegend positief, maar iets minder uitgesproken: de helft ziet een sterke verhouding tussen middelen en opbrengsten, 42 procent enigszins, en 8 procent nauwelijks.

Figuur 2-36. Doelmatigheid: wegen middelen op tegen bereikte resultaten? (schoolleiders en personeel basisonderwijs)



2.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen

Aan het eind van de vragenlijst konden schoolleiders en personeelsleden door middel van een open antwoord aangeven welke lessen zij uit het NP Onderwijs meenemen. Bijna 2.000 respondenten gaven een (open) antwoord. De geleerde lessen uit het NP Onderwijs die zij noemen hebben vooral betrekking op drie brede thema's: zorg en aandacht voor leerlingen, randvoorwaarden voor effectief onderwijsbeleid, en samenwerking, teamontwikkeling en duurzaam beleid. Daarnaast wordt in veel antwoorden gereflecteerd op de tijdelijkheid en organisatie van het programma, en de noodzaak om de opgedane inzichten structureel te verankeren in het onderwijs. Onderstaand een impressie van de antwoorden.

Aandacht voor leerlingen en hun welbevinden. Veel respondenten benadrukken dat het NP Onderwijs heeft laten zien hoe belangrijk het is om naast cognitieve resultaten ook aandacht te hebben voor het welbevinden, de sociale en emotionele ontwikkeling van leerlingen. Vooral kwetsbare kinderen, leerlingen uit instabiele thuissituaties of met minder ondersteuning thuis verdienen extra zorg. Er wordt geleerd dat het vroeg signaleren van vertragingen en structurele begeleiding effectiever is dan tijdelijke interventies. Ook de thuissituatie van leerlingen blijkt van grote invloed op leerprestaties en welzijn, waardoor nauwere samenwerking met ouders cruciaal wordt gevonden.

Een tweede belangrijk thema betreft de **randvoorwaarden die nodig zijn om onderwijsvernieuwing en herstelprogramma's goed uit te voeren**. Respondenten noemen onder meer het belang van voldoende en stabiel personeel, continuïteit in financiering, en ruimte en tijd om structureel te werken aan kwaliteitsverbetering. Het tijdelijke karakter van het NP Onderwijs wordt vaak als belemmerend genoemd; het heeft geleid tot extra werkdruk en moeite om duurzame verbeteringen te realiseren. Een les die vaak wordt genoemd is dat onderwijsbeleid gebaat is bij langetermijninvesteringen en duidelijke doelen.

Een derde cluster van lessen heeft betrekking op de **samenwerking binnen scholen en met externe partners**. Veel teams hebben ervaren dat gezamenlijke reflectie en het delen van expertise waardevol zijn, bijvoorbeeld bij het vormgeven van interventies of het ondersteunen van leerlingen. Ook de samenwerking met ouders, zorgprofessionals en externe deskundigen wordt als belangrijk ervaren. Respondenten zien het belang van professionalisering en lerende gemeenschappen: investeren in kennisdeling en teamontwikkeling wordt genoemd als sleutel tot blijvende kwaliteitsverbetering.

Tot slot wordt vaak gereflecteerd op de **organisatie van het NP Onderwijs zelf**. Men noemt dat de uitvoering veel tijd en energie kostte door administratieve verplichtingen en wisselende richtlijnen. Een leerpunt is dat een dergelijk programma beter werkt wanneer scholen meer autonomie, vertrouwen en minder bureaucratie krijgen. Daarnaast pleiten veel respondenten voor het duurzaam borgen van succesvolle initiatieven uit het NP Onderwijs, zoals extra begeleiding, aandacht voor welzijn en structurele samenwerking binnen teams.

Ter afsluiting konden respondenten aanvullende opmerkingen over het NP Onderwijs invullen of OCW nog andere informatie meegeven. Hier hebben bijna 900 personen gebruik van gemaakt. Ten opzichte van de eerdere vraag over geleerde lessen leggen deze opmerkingen meer nadruk op structurele financiering, vereenvoudiging van beleid en vermindering van bureaucratie. Ook wordt de spanning tussen tijdelijke impulsen en duurzaam onderwijsbeleid scherper benoemd, terwijl de waardering voor de extra middelen overeind blijft. Zo kwamen de volgende zaken naar voren:

Structurele financiering en continuïteit: nog sterker dan bij de vraag over geleerde lessen benadrukken respondenten dat tijdelijke programma's als het NP Onderwijs niet duurzaam werken. Ze pleiten voor structurele middelen voor extra ondersteuning, kleinere klassen en personele versterking. De tijdelijke aard van de middelen heeft volgens velen geleid tot korte termijnoplossingen en onzekerheid.

Een nieuw accent is de **kritische houding ten opzichte van subsidiestromen en beleidsvormen**. Verschillende respondenten geven aan dat programma's als het NP Onderwijs te complex en bureaucratisch zijn, met te veel rapportageverplichtingen en onduidelijke criteria. Men vraagt om meer vertrouwen in scholen en minder administratieve druk.

Tegelijkertijd wordt ook **waardering uitgesproken voor de extra mogelijkheden** die het NP Onderwijs bood, bijvoorbeeld voor scholing, ondersteuning en innovaties in het onderwijs. Scholen geven aan dat deze impulsen waardevol waren en zorgden voor extra aandacht voor vertragingen en professionalisering.

Een deel van de respondenten gebruikt de open ruimte om te **reflecteren op de besluitvorming en communicatie** rond het NP Onderwijs. Er wordt gesproken over late of wisselende richtlijnen en over het spanningsveld tussen landelijke sturing en lokale autonomie. Dit wordt gezien als een leerpunt voor toekomstig beleid.

Breder perspectief op onderwijs en kansengelijkheid: sommige opmerkingen gaan verder dan het NP Onderwijs zelf en raken aan fundamentele kwesties in het onderwijs, zoals kansengelijkheid, werkdruk, en maatschappelijke verwachtingen van scholen. Er klinkt de wens om structureel te investeren in onderwijsachterstanden en sociale problemen, in plaats van tijdelijke herstelmaatregelen.

2.6 Samenvatting en conclusies

Hoe kijken scholen terug op de voorbereiding, planfase en interventiekeuze, hoe verliep dit proces, wie waren hierbij betrokken?

De meeste scholen kijken positief terug op de voorbereiding van het NP Onderwijs. De schoolscan en het schoolprogramma boden houvast bij het bepalen van onderwijsbehoeften en het maken van gerichte keuzes. Schoolleiders waren vooral tevreden over de samenwerking met de MR en de betrokkenheid van het team. Op de meeste scholen was het volledige team of een groot deel daarvan betrokken, en in 88 procent van de gevallen stemde de MR in met het schoolprogramma. Een deel van de scholen ervoer het proces echter als tijdrovend en bureaucratisch, mede door personele wisselingen, beperkte begeleiding en onduidelijkheid over de procedure. De betrokkenheid van ouders en gemeenten bleef vaak beperkt. De meeste scholen kozen voor interventies gericht op extra ondersteuning in de klas en bevordering van welbevinden. Deze sloten volgens het merendeel van de respondenten goed aan bij de geconstateerde leervertragingen en onderwijsbehoeften.

Hoe verliep het implementatieproces, wat waren succesfactoren en knelpunten? Hoe tevreden zijn scholen over het verloop van het proces?

De uitvoering van interventies verliep grotendeels succesvol. Zowel schoolleiders als personeel waren tevreden over maatregelen als instructie in kleine groepen, klassenverkleining en inzet van onderwijsassistenten. Minder soepel verliepen interventies gericht op ouderbetrokkenheid, metacognitie en loopbaanoriëntatie. Belangrijkste knelpunten betroffen het lerarentekort, ziekteverzuim, tijdgebrek en de tijdelijke aard van de financiering, wat onzekerheid gaf over voortzetting. Ook de administratieve lasten werden regelmatig genoemd.

Succesfactoren lagen vooral in sterke teamsamenwerking, goede afstemming binnen het team, aansluiting bij bestaande schoolontwikkelingen, en gemotiveerde en lerende medewerkers. Daarnaast droegen duidelijke visie, goed leiderschap en voldoende middelen bij aan succesvolle uitvoering.

Acht van de tien basisscholen maakte op enig moment gebruik van externe partijen. Dit gebeurde vaker op scholen met veel achterstandsleerlingen. Hun betrokkenheid was vooral gericht op professionalisering, cultuur- en sportactiviteiten. Alle scholen samen besteedden 19 procent van het budget aan externen; scholen met veel achterstandsleerlingen hebben meer geld besteed aan externe inhuur, zo'n 24 procent. De meeste scholen waren tevreden over de kwaliteit van deze externe inzet. In totaal was ruim 80 procent van de schoolleiders en driekwart van het personeel tevreden over het verloop van de uitvoering.

In hoeverre zijn de doelstellingen behaald, wat zijn de belangrijkste opbrengsten van het NP Onderwijs voor leerlingen en voor de scholen zelf? Is er sprake van duurzame borging?

De meerderheid van de scholen vindt dat de doelstellingen grotendeels zijn behaald. Meer dan de helft van de schoolleiders en personeelsleden ziet dat leervertragingen zijn ingelopen en dat het sociaal-emotioneel welzijn van leerlingen is versterkt. De zorgen over leerlingen zijn sinds de coronaperiode duidelijk afgenomen, vooral op het gebied van welbevinden en sociaal-emotionele ontwikkeling. De resterende zorgen richten zich op basisvaardigheden en kwetsbare groepen leerlingen.

Veel scholen zetten succesvolle interventies voort, met name die goed inpasbaar zijn in het reguliere onderwijs, zoals directe instructie en begrijpend lezen. Tijdelijke of personeelsintensieve maatregelen, zoals klassenverkleining, worden minder vaak gecontinueerd. Daarnaast zijn er structurele opbrengsten op schoolniveau. Een aanzienlijk deel van de schoolleiders geeft aan dat nieuwe werkvormen blijvend zijn opgenomen in de onderwijspraktijk. Ook zijn op veel scholen activiteiten vastgelegd in het schoolplan en in de kwaliteitszorg. Een deel van de scholen kan de ingezette interventies voortzetten zonder aanvullende middelen. Het NP Onderwijs heeft bovendien bijgedragen aan een meer planmatige werkwijze, een betere monitoring en een sterkere professionele samenwerking binnen teams.

Hoe kijken scholen terug op het NP Onderwijs, wat zijn de belangrijkst geleerde lessen?

Scholen trekken vier brede lessen uit het NP Onderwijs. Allereerst blijft aandacht voor leerlingen en welbevinden essentieel. Structurele aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling is onmisbaar naast de cognitieve prestaties. Vroege signalering en samenwerking met ouders zijn daarbij cruciaal gebleken. Ten tweede: voor duurzaam onderwijsbeleid zijn stabiel personeel, voldoende tijd en structurele financiering noodzakelijke voorwaarden. Tijdelijke programma's leiden volgens de respondenten tot onzekerheid en extra werkdruk. Daarnaast spelen samenwerking en professionalisering spelen een belangrijke rol. Gezamenlijke reflectie, kennisdeling en lerende teams versterken de kwaliteit van het onderwijs en de uitvoering. Tot slot vragen scholen aandacht voor organisatie en beleid. Zij pleiten voor meer vertrouwen en minder bureaucratie. De waardering voor de extra middelen is groot, maar de uitvoeringslast en wisselende richtlijnen werden als belastend ervaren. Scholen zien het NP Onderwijs als een waardevolle impuls voor herstel, professionalisering en samenwerking, maar benadrukken dat duurzame impact alleen haalbaar is met structurele middelen en stabiele randvoorwaarden.

3 (Voortgezet) speciaal onderwijs

3.1 Inleiding en vraagstelling

In het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn in totaal 621 scholen benaderd om deel te nemen; 322 scholen vulden de lijst volledig of deels in: een bruto respons van 56 procent. Na opschoning en verwijdering van respondenten die een te klein deel van de lijst hadden ingevuld, bleef een netto bruikbare respons van 282 scholen over (49%). Tabel 3-1 laat zien dat de verdeling van de respons redelijk goed overeenkomt met die in de populatie. In het (v)so vulden 237 leerkrachten en assistenten (onderwijspersoneel) de vragenlijst in.

Tabel 3-1. Respons en non-respons naar stedelijkheid (speciaal onderwijs)

Stedelijkheid	Non-respons	Respons	Totaal
Zeer sterk stedelijk	31%	32%	31%
Sterk stedelijk	34%	38%	36%
Matig stedelijk	16%	13%	15%
Weinig stedelijk	18%	15%	16%
Niet stedelijk	1%	2%	2%
Totaal	100%	100%	100%

Meer dan de helft van de schoolleiders geeft aan dat op hun schoolvestiging speciaal onderwijs (59%) en voortgezet speciaal onderwijs (57%) wordt aangeboden. Van het onderwijspersoneel is 42 procent betrokken bij het speciaal onderwijs en 46 procent bij het voortgezet speciaal onderwijs. Een meerderheid van zowel de schoolleiders (64%) als personeel (60%) was al vóór de coronapandemie werkzaam op de school.

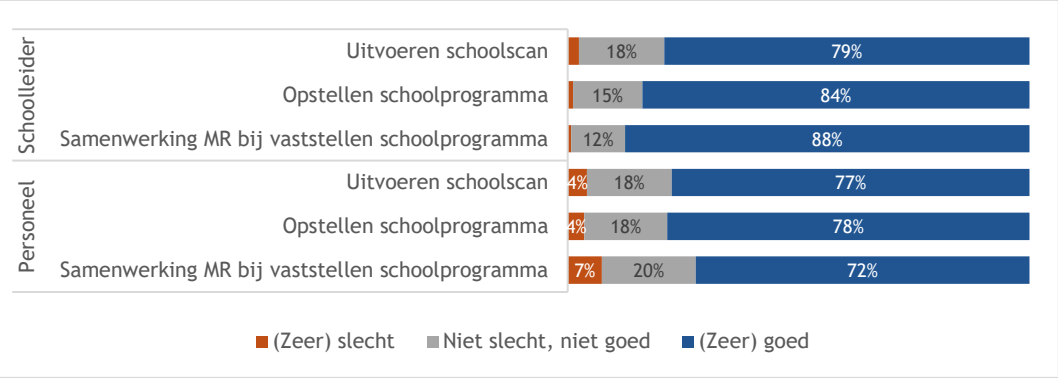
3.2 Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze

Aan schoolleiders en onderwijspersoneel is gevraagd hoe zij de uitvoering van de schoolscan, het opstellen van het schoolprogramma en de samenwerking met de MR bij het vaststellen hiervan hebben ervaren. Figuur 3-1 laat zien dat zowel schoolleiders als personeel overwegend positief zijn over drie de onderdelen, waarbij schoolleiders nog iets vaker dan onderwijspersoneel aangeven dat het uitvoeren van de schoolscan, het opstellen van het schoolprogramma en de samenwerking met de MR (zeer) goed verliepen. Schoolleiders zijn het meest tevreden over de samenwerking met de MR, volgens 88 procent verliep dit (zeer) goed. Slechts een klein deel beoordeelt de drie onderdelen als (zeer) slecht, variërend van 2 tot 6 scholen.

In de vragenlijst konden respondenten een toelichting geven bij de aspecten over de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma waarover zij ontevreden waren. Ongeveer 50 schoolleiders gaven een toelichting. Scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs ervaren het uitvoeren van de schoolscan en het opstellen van schoolprogramma's als haalbaar maar arbeidsintensief, vooral door de korte tijdslijnen en de samenloop met de coronaperiode. Verschillende respondenten geven aan dat het doel en de vorm aanvankelijk niet altijd duidelijk waren en dat het om tijdelijk geld ging, waardoor duurzame keuzes lastig te maken waren. Het meten van effecten bleek moeilijk, zeker bij leerlingen met complexe of meervoudige beperkingen of bij kleine locaties. Enkele scholen benadrukken dat bestaande instrumenten konden worden gebruikt en dat de scan door duidelijke formats en beschikbare data vlot verliep. Andere scholen vonden het proces te uitgebreid of te weinig toegesneden op hun context. Verschillende teams wijzen op de grote tijdsinvestering, personele uitval en beperkte communicatie in eerdere fasen. Positieve punten zijn de mogelijkheid om extra inzet te leveren, vooral via pedagogisch ondersteuners en mentortijd, en de ruimte om sociaal-emotionele doelen mee te nemen naast leeropbrengsten.

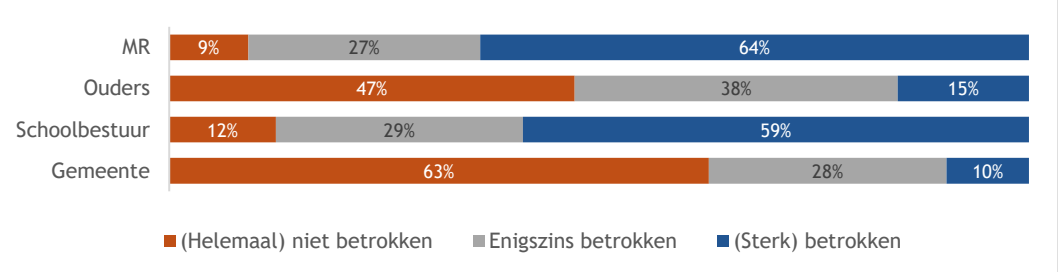
Ook over de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma konden respondenten een toelichting geven. In totaal 90 schoolleiders gaven aan waarom zij tevreden waren over de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma. De meeste respondenten beschrijven het proces als duidelijk, goed georganiseerd en afgestemd met teamleden, ouders, leerlingen en MR. Formats, richtlijnen en menukaarten werden als overzichtelijk en bruikbaar ervaren. Scholen waardeerden de mogelijkheid om bestaande data en analyses te benutten en de vrijheid om interventies te kiezen die pasten bij de eigen schoolcontext. De samenwerking binnen teams verliep soepel, met een gezamenlijke focus op basisvaardigheden en sociaal-emotionele ontwikkeling. Enkele scholen benadrukken dat het cyclische karakter van de schoolscan hielp om structureel te werken aan verbetering, terwijl anderen tevreden waren over de praktische uitvoerbaarheid en de betrokkenheid van alle partijen.

Figuur 3-1. Verloop van de voorbereiding (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



Figuur 3-2 toont welke partijen betrokken waren bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het onderwijsprogramma. Hieruit blijkt dat de MR en het schoolbestuur het meest betrokken waren, op respectievelijk 64 en 59 procent van de scholen waren ze (sterk) betrokken. Ouders en gemeenten waren daarentegen minder vaak betrokken, 47 procent geeft aan dat ouders (helemaal) niet betrokken zijn en 63 procent zegt dit over de gemeente. Op 90 procent van de scholen heeft de MR destijds ook ingestemd met het schoolprogramma dat in het kader van het NP Onderwijs is opgesteld, voor de overige 10 procent geeft de schoolleider aan niet te weten of instemming van de MR heeft plaatsgevonden (niet in figuur). Daarbij is op 85 procent van de scholen ten minste de heft van het schoolteam betrokken geweest bij het uitvoeren van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma. Op 13 procent van de scholen bleef de betrokkenheid van het schoolteam beperkt tot minder dan de helft van het team en op een enkele school was het team niet betrokken (niet in figuur).

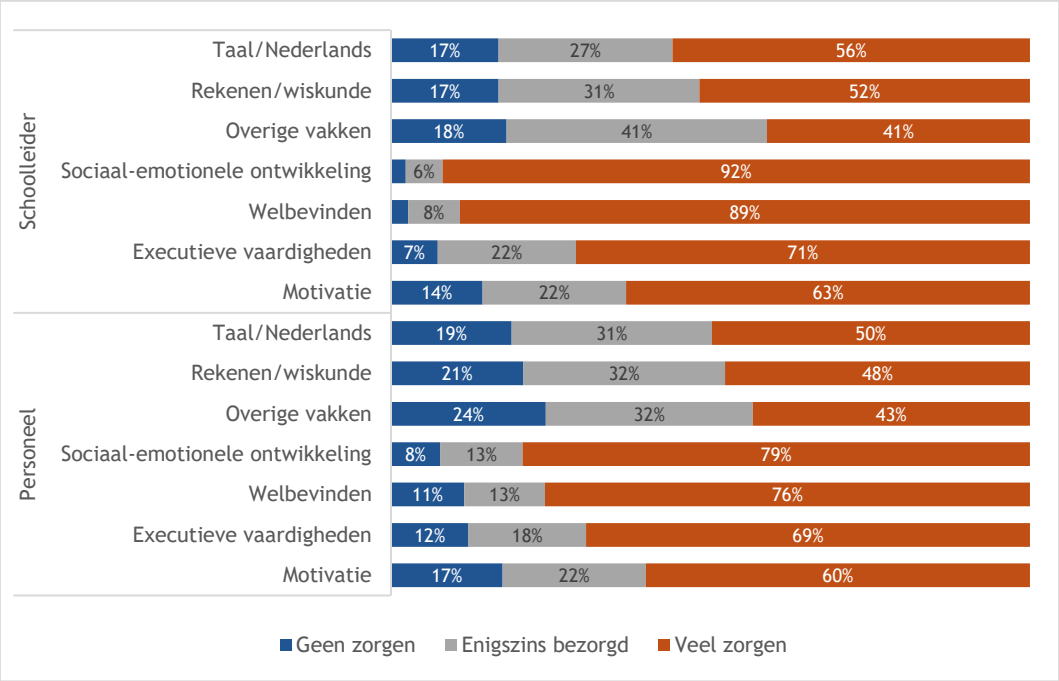
Figuur 3-2. In hoeverre waren deze partijen betrokken bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het onderwijsprogramma? (schoolleiders speciaal onderwijs)



Figuur 3-3 laat zien dat schoolleiders én personeel zich aan het begin van de coronaperiode vooral veel zorgen maakten over de sociaal-emotionele ontwikkeling en het welbevinden van leerlingen, op basis van inzichten uit de schoolscan. Respectievelijk 92 en 89 procent van de schoolleiders had hierover veel zorgen. Bij het personeel was dit 79 en 76 procent. Daarnaast maakte een meerderheid van de schoolleiders en personeel zich destijds veel zorgen over beroepsgerichte vakken, executieve vaardigheden en motivatie.

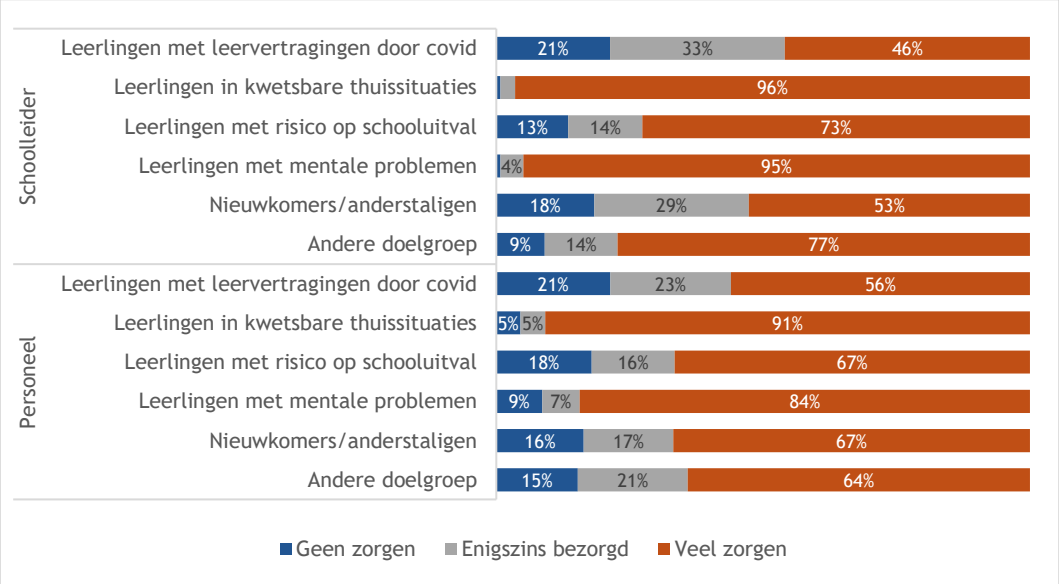
Hoewel nog steeds aanwezig, zijn zorgen over de taal/Nederlands, rekenen en overige vakken minder uitgesproken, met variatie tussen de groepen.

Figuur 3-3. Leergebieden waarover aan het begin van de coronaperiode zorgen waren (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



Figuur 3-4 laat zien in hoeverre schoolleiders en onderwijspersoneel zich aan het begin van de coronaperiode, op basis van inzichten uit de schoolscan, zorgen maakten over verschillende groepen leerlingen. Zowel schoolleiders als personeel maakten zich vooral veel zorgen over leerlingen in kwetsbare thuissituaties (resp. 96% en 91%) en leerlingen met mentale problemen (resp. 95% en 84%). Ook over de overige groepen had een aanzienlijk aandeel veel zorgen. De zorgen hadden niet per se te maken met covid-gerelateerde vertragingen; ongeveer een vijfde van zowel schoolleiders als personeel had daarover geen zorgen.

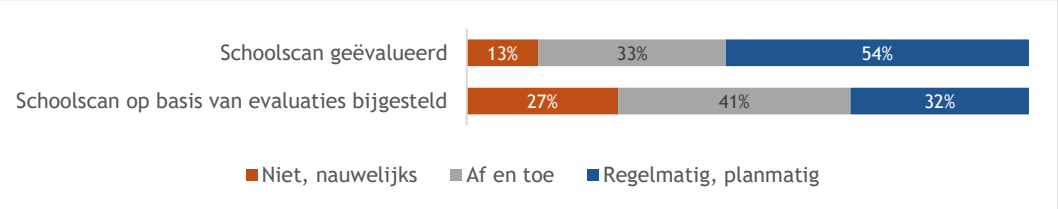
Figuur 3-4. Groepen leerlingen waarover aan het begin van de coronaperiode zorgen waren (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



Zo'n 50 schoolleiders en leraren noemden ook andere doelgroepen waarover men zorgen had. Vooral leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Men noemt zeer moeilijk lerenden (ZML), leerlingen met een verstandelijke beperking, taalontwikkelingsstoornis (TOS), autisme (ASS), of meervoudige beperkingen (EMB). Ook lichamelijk en medisch kwetsbare leerlingen, zoals Mytyl-leerlingen (leerlingen met lichamelijke of meervoudige beperking), en doven en slechthorenden werden genoemd. Daarnaast wezen scholen op kwetsbare thuissituaties, waaronder kinderen uit laagopgeleide milieus of gezinnen met beperkte digitale vaardigheden. Enkele scholen noemden specifiek leerlingen die niet thuis konden wonen of voor behandeling verbleven in een orthopedagogisch centrum. Over het geheel genomen ging de zorg vooral uit naar leerlingen bij wie structuur, nabijheid en intensieve begeleiding essentieel zijn voor hun ontwikkeling.

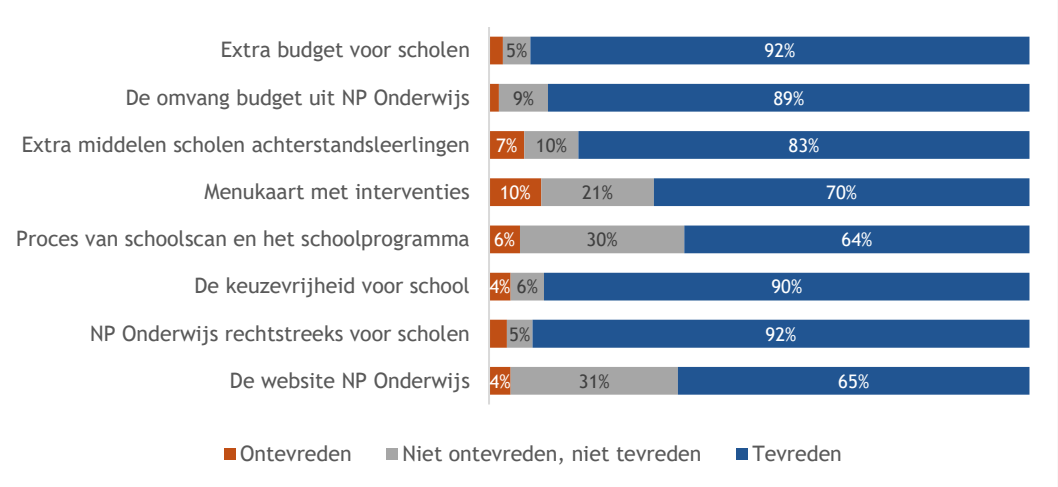
Aan schoolleiders is gevraagd in hoeverre de schoolscan geëvalueerd en bijgesteld is tijdens de looptijd van het NP Onderwijs (Figuur 3-5). Op meer dan de helft van de scholen (54%) is de schoolscan regelmatig en planmatig geëvalueerd, 33 procent van de scholen evalueerde de schoolscan af en toe en 13 procent deed dit niet of nauwelijks. Op basis van deze evaluaties is de schoolscan volgens ruim 70 procent van de schoolleiders af en toe (41%) of regelmatig (32%) bijgesteld. In 27 procent van de gevallen hebben evaluaties van de schoolscan niet geleid tot bijstelling hiervan.

Figuur 3-5. Evaluatie en bijstelling van de schoolscan (schoolleiders speciaal onderwijs)



In Figuur 3-6 wordt de tevredenheid van schoolleiders met het NP Onderwijs weergeven. Over het algemeen zijn schoolleiders tevreden met de verschillende aspecten van het NP Onderwijs. Het meest tevreden zijn zij over het extra budget voor scholen (92%), het feit dat het budget rechtstreeks naar scholen gaat (92%) en de keuzevrijheid die scholen hadden binnen het NP Onderwijs (90%). Over het proces van schoolscan en schoolprogramma en de website van het NP Onderwijs geeft ongeveer een derde van de schoolleiders aan niet ontevreden, niet tevreden te zijn en een tiende is ontevreden over de menukaart met interventies.

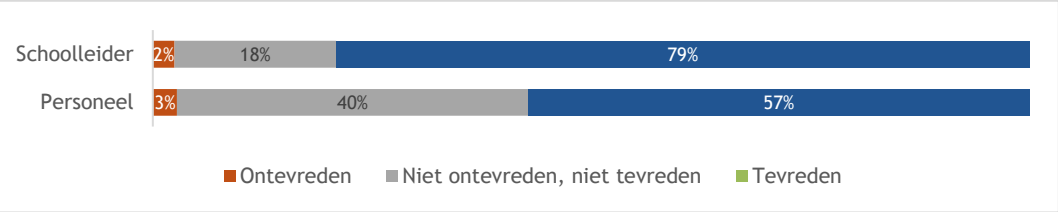
Figuur 3-6. Hoe tevreden bent u over onderstaande aspecten van het NP Onderwijs? (schoolleiders speciaal onderwijs)



Verder is aan schoolleiders en personeel gevraagd naar hun tevredenheid over het uitvoeren van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma (Figuur 3-7). Schoolleiders zijn hier vaker tevreden (79%) over dan het personeel (57%). Daarentegen is het personeel vaker niet ontevreden, niet tevreden (40%).

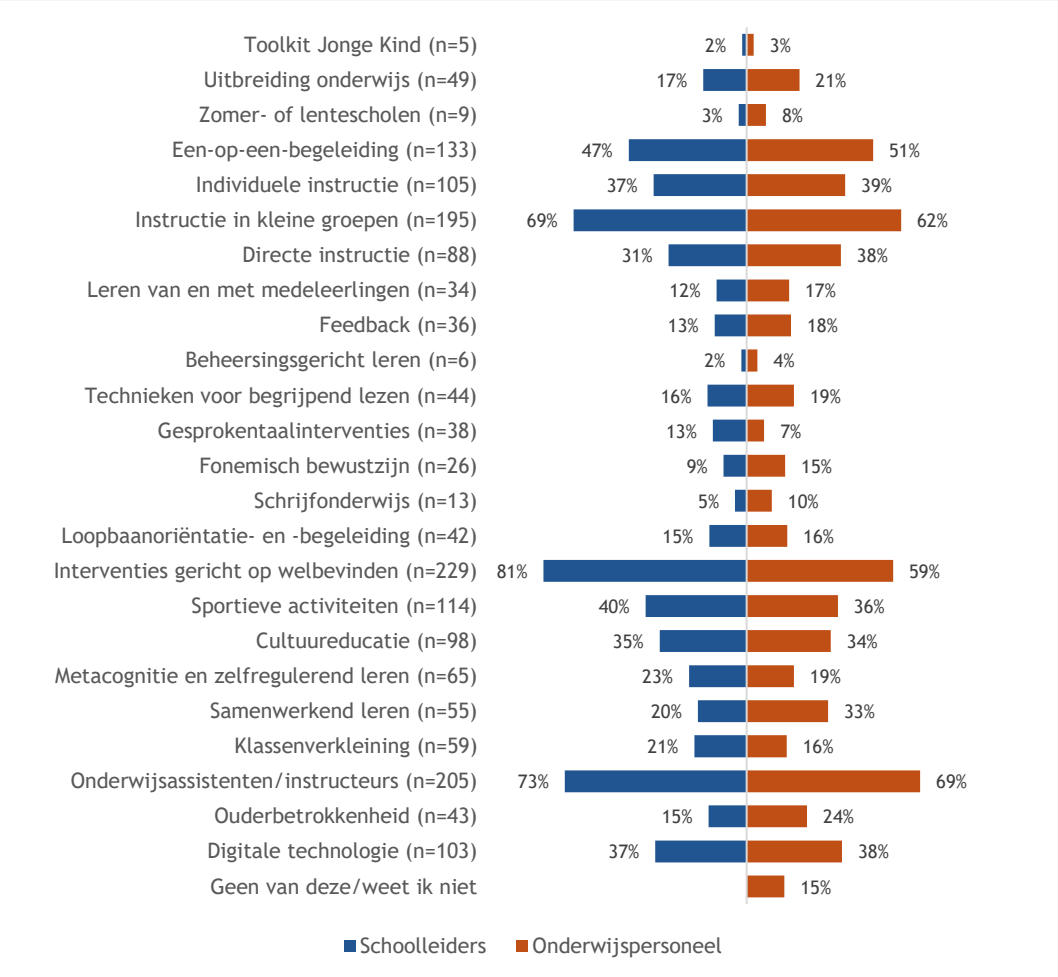
Slechts een klein deel van zowel de schoolleiders als het personeel geeft aan ontevreden te zijn over de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma. Ruim 80 schoolleiders en leraren hebben hun antwoord toegelicht. Scholen uit het speciaal onderwijs kijken overwegend positief terug op de uitvoering van de schoolscan en het schoolprogramma. Veel respondenten geven aan dat de aanpak helder was en goed aansloot bij de behoeften van hun leerlingen. Wel wordt gewezen op beperkingen zoals de werkdruk bij het zelf ontwikkelen en uitvoeren van interventies en de beperkte toepasbaarheid van de landelijke menukaart op ZML- en clusterdoelgroepen. Enkele respondenten ervaren dat het proces snel moest verlopen of dat de regie te veel bij de directie lag. Ondanks deze kanttekeningen overheerst tevredenheid over de resultaten en waardering voor de mogelijkheid om gericht extra ondersteuning te bieden aan leerlingen die dit het hardst nodig hadden.

Figuur 3-7. Tevredenheid over uitvoering schoolscan en opstellen schoolprogramma (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



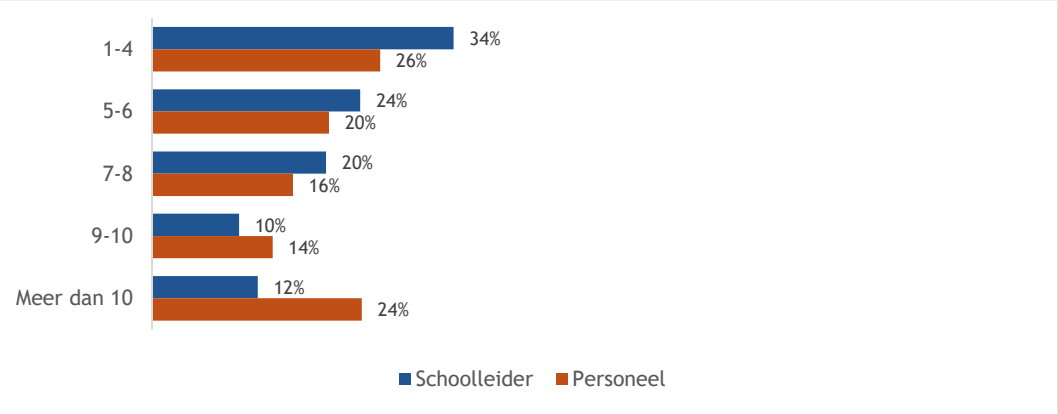
In Figuur 3-8 is te zien voor welke interventie(s) scholen kozen. Deze vraag is voorgelegd aan schoolleiders en onderwijspersoneel.

Figuur 3-8. Interventies waarvoor gekozen is (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



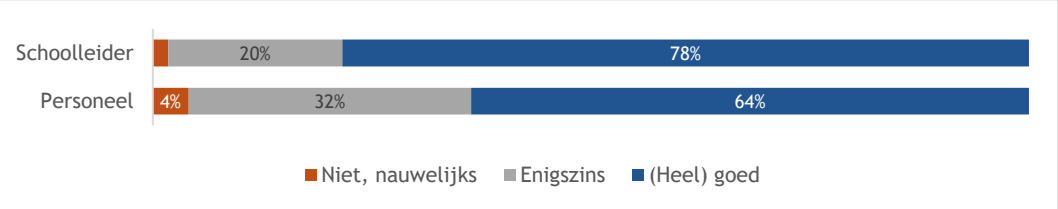
De meest gekozen interventies zijn instructie in kleine groepen (schoolleiders 69%, personeel 62%), interventies gericht op welbevinden (schoolleiders 81%, personeel 59%) en onderwijsassistenten/instructeurs (schoolleiders 73%, personeel 69%). Interventies die nauwelijks gekozen zijn betreffen Toolkit Jonge Kind, zomer- of lentescholen en beheersingsgericht leren. Slechts een klein deel van de respondenten noemt deze interventies (n<10). Het aantal interventies waarvoor gekozen is op een school varieert sterk (Figuur 3-9). Ruim een derde van de schoolleiders geeft aan dat er op diens school voor 1 tot 4 interventies is gekozen, tegenover ruim een vijfde van het personeel. Nog eens een vijfde van het personeel geeft aan dat hun school meer dan 10 interventies heeft gekozen. Gemiddeld noemden schoolleiders 6,4 interventies.

Figuur 3-9. Aantal interventies waarvoor gekozen is (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



Figuur 3-10 laat zien in hoeverre de gekozen interventies aansloten op de geconstateerde vertragingen bij leerlingen volgens schoolleiders en personeel. Een groot deel van de schoolleiders (78%) vindt dat de interventies (heel) goed aansluiten, bij het personeel is dit 64 procent. Volgens 20 procent van de schoolleiders en 32 procent van het personeel sloten de interventies enigszins aan. Slechts een klein deel beoordeelt de aansluiting als niet of nauwelijks. Ruim 80 schoolleiders en leraren gaven een toelichting. Zij koppelen de interventies vooral aan geconstateerde vertragingen uit de schoolscan en het gebruik van data. De nadruk lag op welbevinden, kleinere groepen, extra personeel en scholing van leraren. Genoemde voorbeelden zijn NMG-scholing (Nederlands Met Gebaren), 'Geef me de Vijf' voor autisme, technisch lezen, Met Sprongen Vooruit, inzet van orthopedagogen en praktijkgericht leren. Veel scholen zagen positieve effecten op rust, structuur, werkhouding en leeropbrengsten, al blijven deze moeilijk te meten bij leerlingen met een structureel trager leerproces. Factoren als personeelskrapte, tijdelijke middelen en verschillen in thuissituatie beïnvloedden de resultaten. Over het algemeen vonden scholen dat de gekozen interventies goed aansloten bij de behoeften van hun leerlingen, al varieerde het effect per doelgroep.

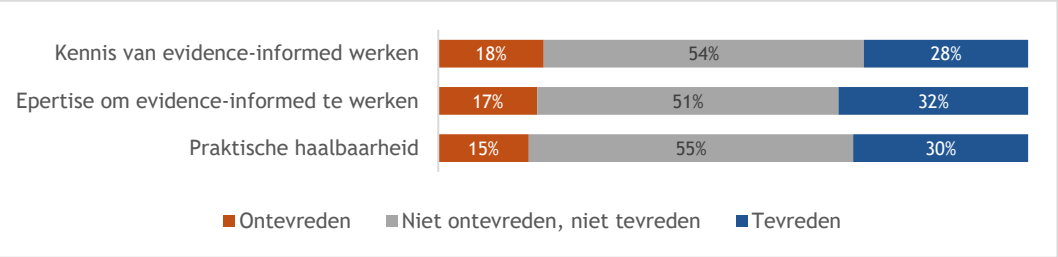
Figuur 3-10. In hoeverre sloten interventies aan op geconstateerde vertragingen? (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



Het stimuleren van evidence-informed werken was een belangrijk onderdeel van het NP Onderwijs. In de vragenlijst is gevraagd hoe men oordeelt over deze manier van werken en in hoeverre het gelukt is om evidence-informed te werken. Ruim 70 procent van de schoolleiders zegt evidence-informed werken belangrijk te vinden en 27 procent van hen staat hier neutraal tegenover (niet in figuur). Op de vraag of het gelukt is om binnen de eigen school evidence-informed te werken antwoordt een meerderheid (55%) dat dit goed gelukt is, 39 procent vindt dit een beetje gelukt voor 6 procent (16 scholen) is dit niet gelukt (niet in figuur).

Figuur 3-11 toont de tevredenheid van schoolleiders zien over drie aspecten van evidence-informed werken binnen hun school aan de start van het NP Onderwijs. Voor zowel kennis, expertise als praktische haalbaarheid is de meerderheid van de schoolleiders neutraal (niet ontevreden, niet tevreden), variërend van 51 tot 55 procent. Het aandeel tevreden respondenten ligt tussen de 28 en 32 procent, terwijl ontevredenheid met de aspecten van evidence-informed werken relatief laat is (variëren van 15% tot 18%).

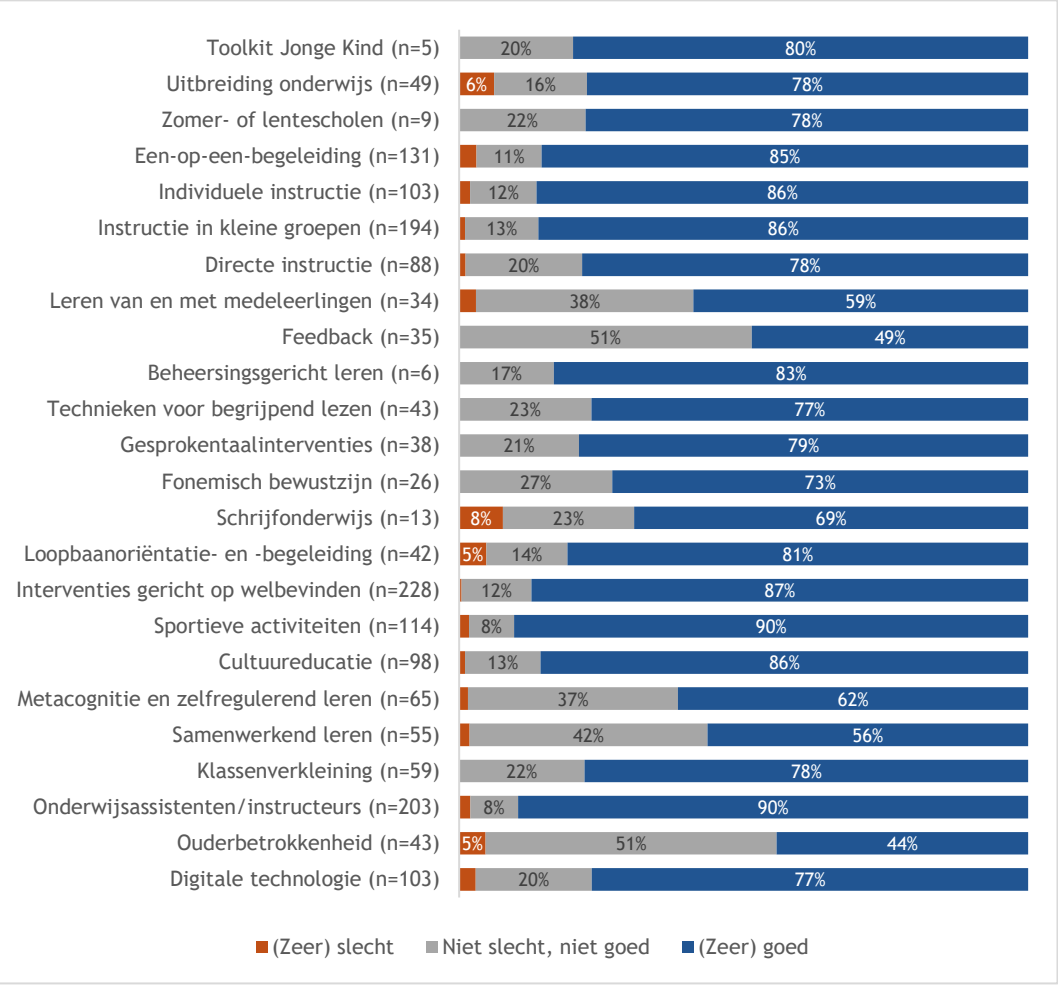
Figuur 3-11. Tevredenheid over evidence-informed werken (schoolleiders speciaal onderwijs)



3.3 Output: implementatie van de interventies

Aan zowel schoolleiders als onderwijspersoneel is gevraagd of het op hun school gelukt is om de interventies in het kader van het NP Onderwijs uit te voeren. Figuur 3-12 laat zien in hoeverre het volgens schoolleiders is gelukt de interventies uit te voeren.

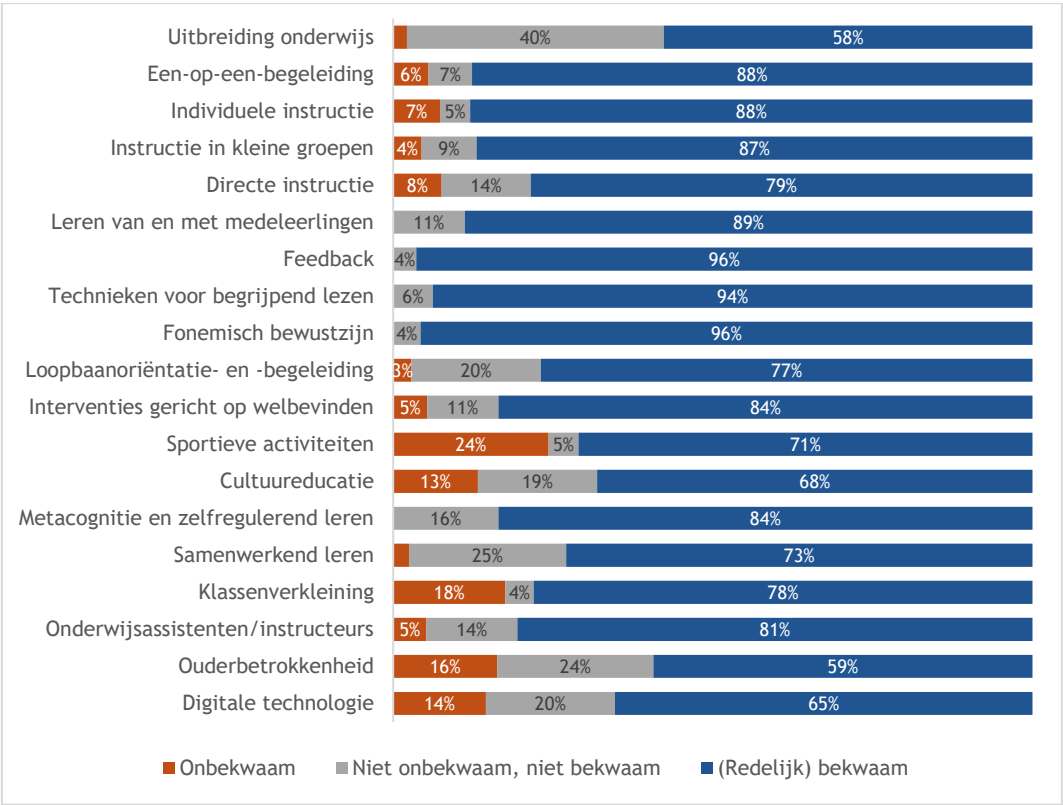
Figuur 3-12. In hoeverre is het gelukt de interventies uit te voeren? (schoolleiders speciaal onderwijs)



Schoolleiders zijn overwegend positief over de mate waarin de meeste interventies uitgevoerd zijn. Het meest positief zijn zij over de implementatie van sportieve activiteiten en onderwijsassistenten/instructeurs; volgens 90 procent is het (zeer) goed gelukt deze interventie uit te voeren. Over de implementatie van de interventies feedback en ouderbetrokkenheid zijn de meningen wat meer verdeelt, hierover oordeelt 51 procent van de schoolleiders neutraal (niet slecht, niet goed). Ook het oordeel van het onderwijspersoneel over de uitvoerbaarheid van de interventies is overwegend positief (niet in figuur), hoewel zij over het algemeen wat minder positief zijn dan schoolleiders. Het personeel geeft vaker een neutrale beoordeling (niet slecht, niet goed), vooral bij interventies zoals zomer- of lentescholen (63%), gesprokentaalinterventies (43%) en uitbreiding onderwijs (36%). Zo'n 40 schoolleiders en leraren gaven een toelichting op interventies die minder goed konden worden uitgevoerd. Het uitvoeren was volgens scholen soms lastig door personeelstekorten, ziekteverzuim en gebrek aan tijd of kennis. Door ziekte, verloop en beperkte capaciteit konden geplande programma's soms niet doorgaan of slechts deels worden uitgevoerd. Ook het vinden van deskundig personeel was een uitdaging. Sommigen noemen dat prioriteit moest worden gegeven aan het basisaanbod ten koste van extra activiteiten (zoals sport en cultuur). Bij specifieke doelgroepen, zoals dove of doofblinde leerlingen, waren er bovendien weinig alternatieven voor fysiek onderwijs. Andere belemmeringen waren onvoldoende ouderbetrokkenheid, structureel hoge werkdruk en het ontbreken van draagvlak of expertise om nieuwe interventies goed in te voeren. Over het geheel blijkt dat vooral praktische en personele knelpunten de uitvoering hebben beperkt, niet het gebrek aan motivatie of bereidheid.

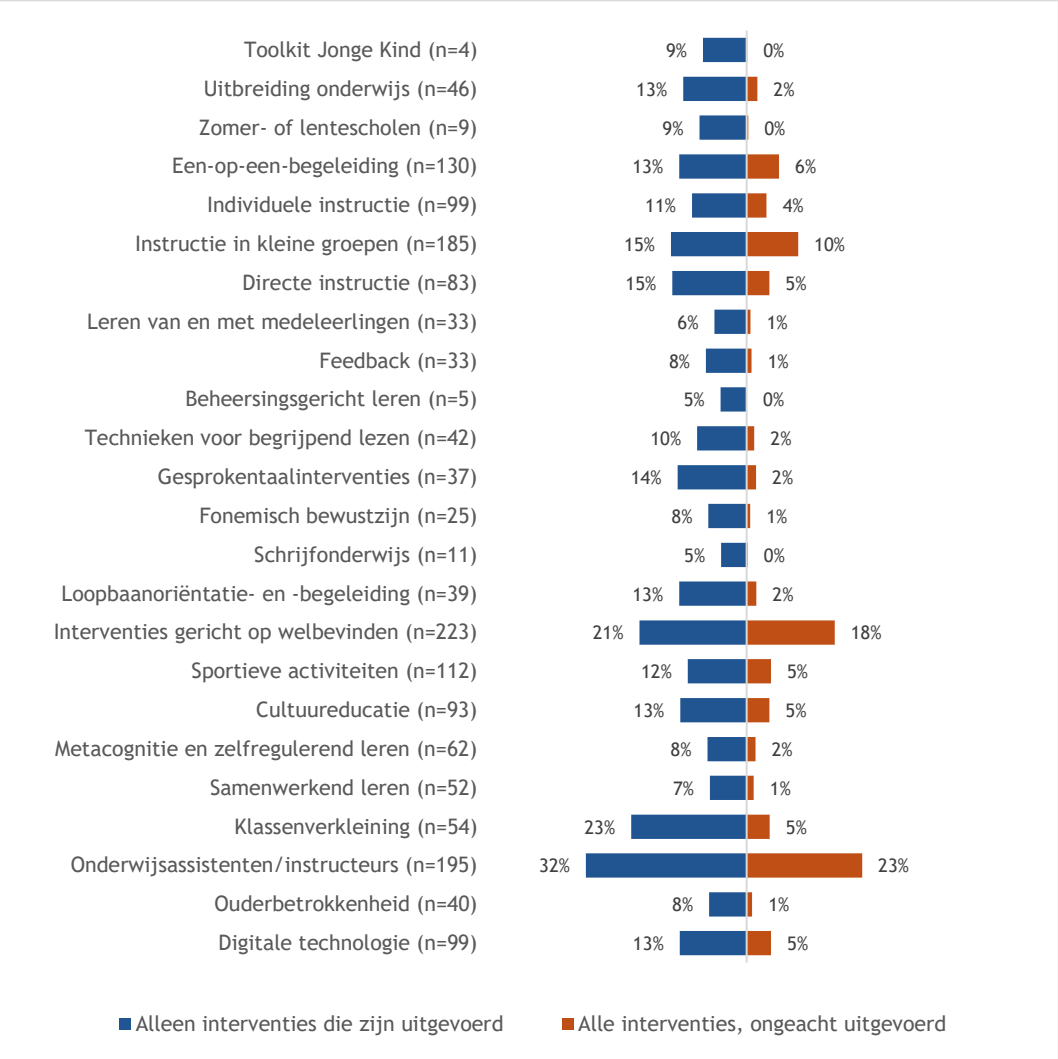
Figuur 3-13 toont hoe bekwaam onderwijsprofessionals zich voelden bij het uitvoeren van interventies. Interventies waar minder dan 5 respondenten bij betrokken waren, zijn niet meegenomen in de figuur. Voor de meest aangekruiste interventies (>40 personeelsleden: individuele instructie, een-op-een-begeleiding, instructie in kleine groepen, interventies gericht op welbevinden, onderwijsassistenten/instructeurs en directe instructie) voelde meer dan 80 procent zich bekwaam.

Figuur 3-13. Hoe bekwaam voelde onderwijspersoneel zich om de interventies uit te voeren? (personeel speciaal onderwijs)



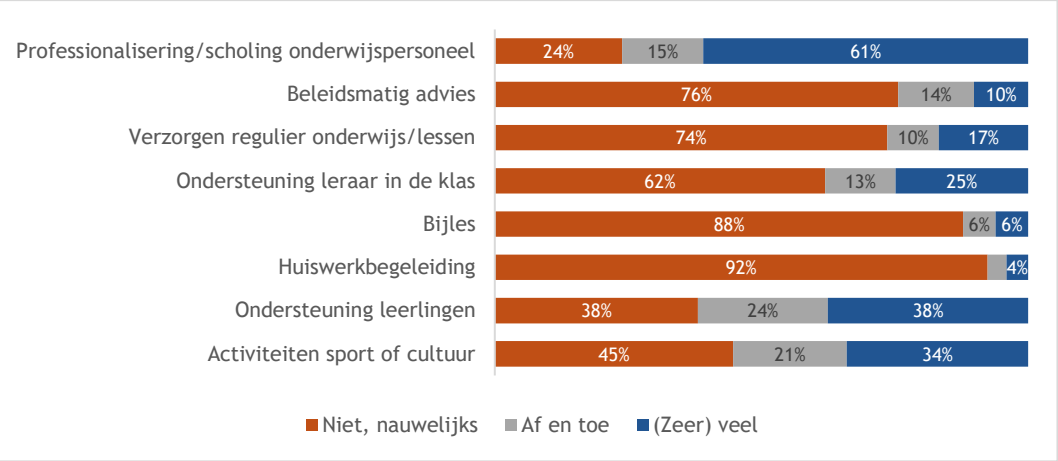
Schoolleiders hebben ook aangeven hoe zij het budget aan NP Onderwijsmiddelen hebben verdeeld over de interventies. Figuur 3.14 toont de verdeling van het budget over de interventies: in blauw alleen indien de interventies uitgevoerd zijn; in oranje alle interventies (daar is de waarde '0' toegekend aan scholen die een interventie niet hebben uitgevoerd). De figuur laat zien dat het grootste deel van het budget is gegaan naar onderwijsassistenten/instructeurs (32%), gevolgd door klassenverkleining (23%) en interventies gericht op welbevinden (21%). Andere interventies waar relatief veel geld naar toe is gegaan zijn instructie in kleine groepen, directe instructie en gesprokentaalinterventies. In verhouding zijn minder middelen ingezet voor de interventies leren van en met medeleerlingen en samenwerkend leren (6-7% uitgevoerd).

Figuur 3-14. Procentuele verdeling van de middelen over de interventies (categorie 'Alleen interventies die zijn uitgevoerd' telt niet op tot 100) (schoolleiders speciaal onderwijs)



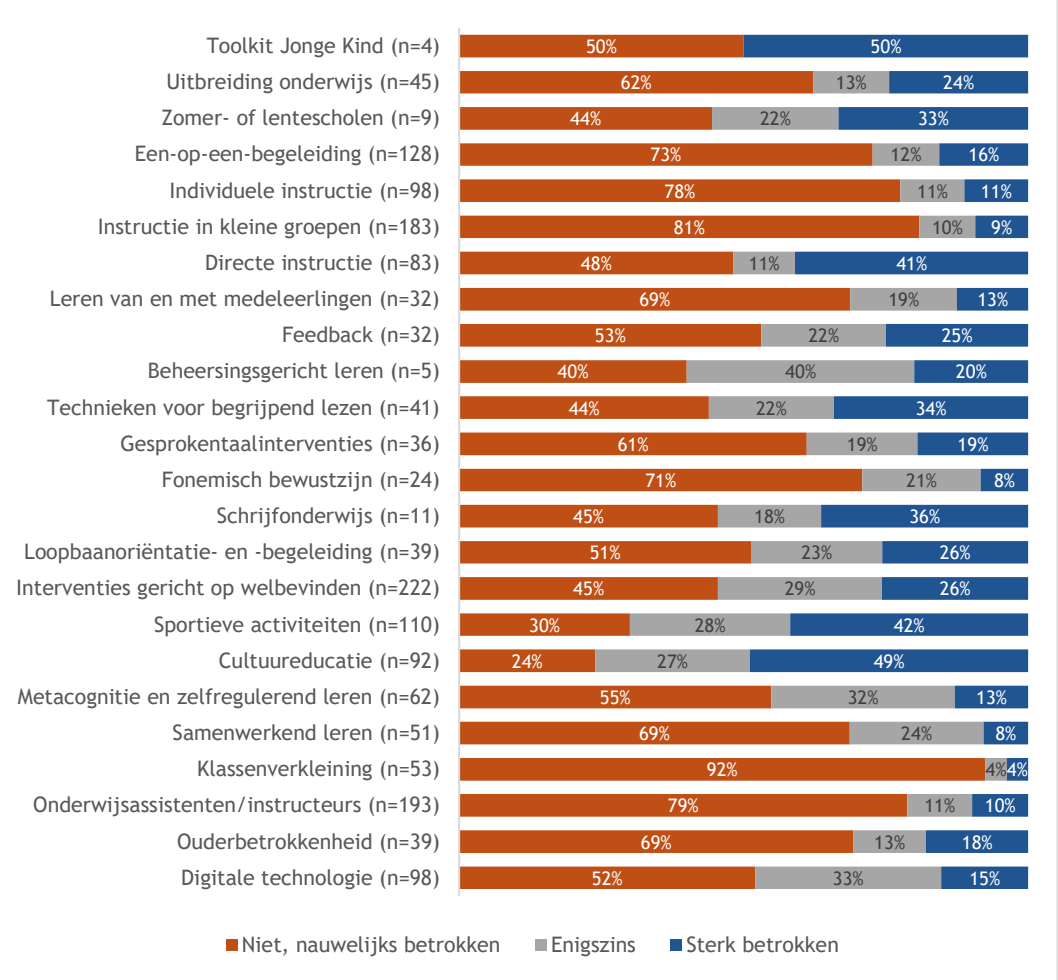
Voor de uitvoering van de interventies konden scholen, indien wenselijk, een beroep doen op externe partijen; 73 procent van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs maakte op enig moment gebruik van externen. Figuur 3-15 laat zien dat externe partijen over de gehele linie vooral zijn ingezet voor professionalisering van onderwijspersoneel (61%). Bij de ondersteuning van leerlingen en activiteiten rondom sport of cultuur waren bij 34 procent van de scholen externen (zeer) vaak betrokken. Voor bijles en huiswerkbegeleiding was de inzet van externen beperkt, hierbij waren externen niet of nauwelijks betrokken. Externe werken vaker ingehuurd door basisscholen met relatief veel achterstandsleerlingen (88% van de scholen in Q5 huurden externen in tegenover 75% van de basisscholen in Q1).

Figuur 3-15. Waarvoor externen ingezet? (schoolleiders speciaal onderwijs)



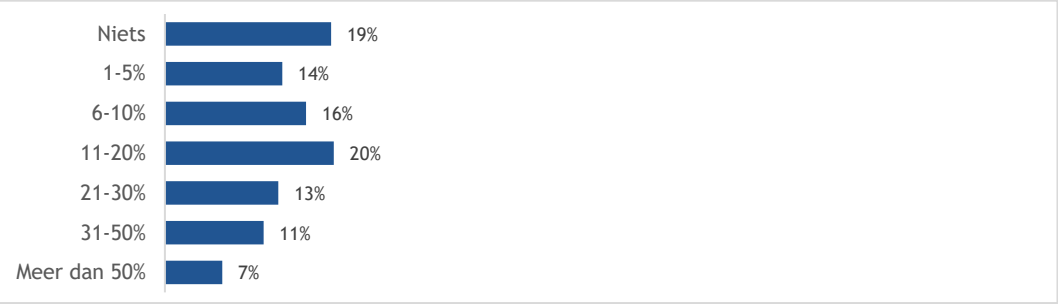
Figuur 3-16 laat zien bij de uitvoering van welke interventies externe partijen betrokken waren. De mate van externe betrokkenheid verschilt per interventie. Sommige interventies kennen een hoge mate van betrokkenheid, terwijl er bij andere interventies meestal niet of nauwelijks externen betrokken zijn. Relatief vaak zijn externe partijen betrokken geweest bij interventies in het kader van cultuureducatie (49%) en sportieve activiteiten (42%). Bij de interventies individuele instructie, instructie in kleine groepen, klassenverkleining en onderwijsassistenten/instructeurs waren nauwelijks of geen externe partijen betrokken.

Figuur 3-16. Mate waarin externe partijen betrokken waren bij de interventies (schoolleiders speciaal onderwijs)



Aan scholen is gevraagd naar de uitgave voor externe inhuur als aandeel van alle uitgaven die er in de hele periode van het NP Onderwijs zijn gedaan (Figuur 3-17). Bijna 20 procent (19%) van de scholen heeft niets geïnvesteerd in externen, 20 procent van de scholen gaf tussen de 11 en 20 procent van hun middelen uit aan externe inhuur en voor 7 procent van de scholen was de uitgaven voor externen meer dan de helft van alle uitgaven. Gemiddeld gaven scholen ruim 19 procent van alle uitgaven aan externe inhuur.

Figuur 3-17. Percentage van alle uitgaven voor externen (schoolleiders speciaal onderwijs)



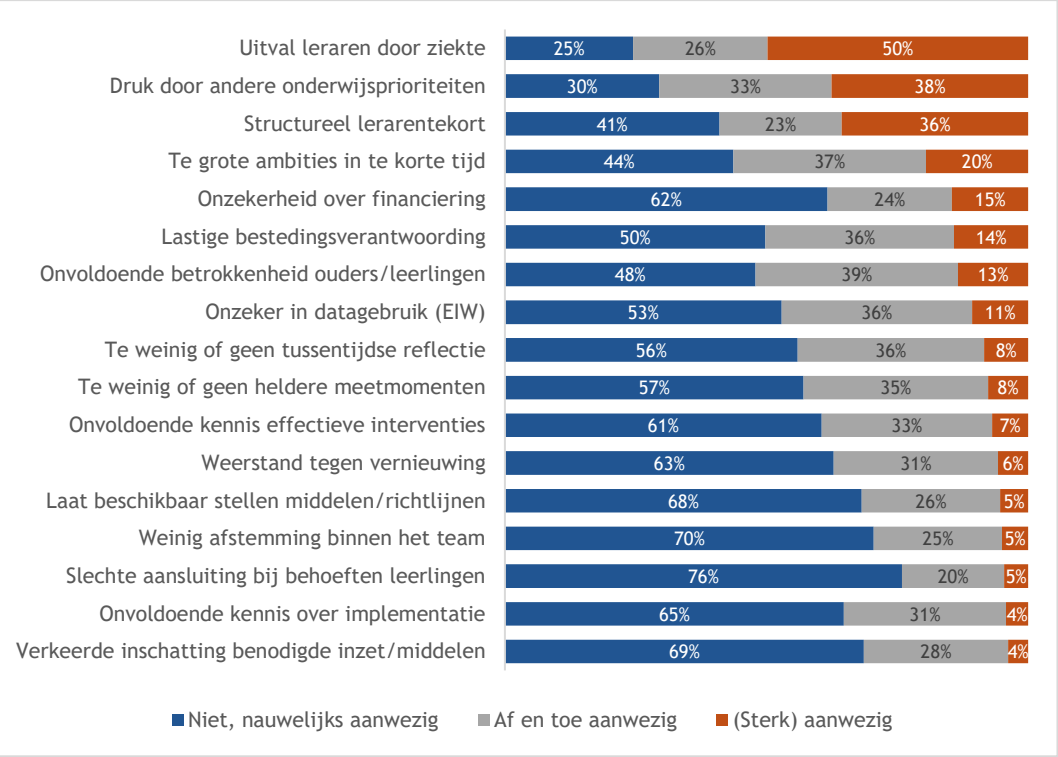
Schoolleiders konden aanvullende activiteiten noemen waarvoor externe partijen zijn ingehuurd. In totaal 15 schoolleiders gaven een toelichting. Zij noemden vooral nascholing en ondersteuning van personeel. Scholen investeerden in teamscholing rond PBS (Positive Behavior Support), opleidingen voor taal- en rekencoördinator, beeldcoaching, en cursussen op het gebied van EDI en digitaal onderwijs. Daarnaast werd externe expertise ingezet voor sport- en cultuurevenementen, muziektherapie, Rots & Watertraining, en de ontwikkeling van leerpleinen en schoolpleinen. Ook samenwerking met bibliotheken en jeugdhulporganisaties kwam voor. Enkele scholen vermelden gezamenlijke aanschaf of ontwikkeling van programma's voor metacognitie, sociaal-emotioneel leren en begrijpend lezen. Deze activiteiten dienden vooral om het personeel te ontlasten, de deskundigheid te vergroten en de begeleiding van leerlingen te versterken.

Daarnaast is gevraagd hoe tevreden men is over de geleverde kwaliteit van deze partijen (niet in figuur). Veruit de meeste schoolleiders zijn tevreden (79%) over de externe partijen, ongeveer een vijfde oordeelt neutraal en slecht enkele schoolleiders (2%) zijn ontevreden. Zo'n 15 schoolleiders gaven een toelichting op de tevredenheid over externe partijen. Zij zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met externe partijen, al varieert de ervaring. Men waardeert de kwaliteit van de geleverde diensten en de inhoudelijke aansluiting bij hun doelgroep (genoemd worden programma's als PBS, muziekagogie en GroepsGeluk. Sommigen hebben een structurele samenwerking met jeugdzorg of externe vakdocenten, terwijl anderen juist zo min mogelijk met externen werken vanwege gemengde ervaringen of beperkte meerwaarde. De beschikbaarheid van gespecialiseerde kennis voor ZML-leerlingen wordt soms als beperkend genoemd. Verder geeft men aan kritisch te zijn op kwaliteit en bij voorkeur te kiezen voor vertrouwde partners of eigen medewerkers. Over het geheel genomen worden externe bijdragen vooral positief beoordeeld wanneer ze goed aansluiten bij de specifieke behoeften van het speciaal onderwijs.

Aan schoolleiders en personeel is gevraagd met welke knelpunten hun school te maken had die een belemmering vormden voor een succesvolle uitvoering van de interventies. Figuur 3-18 geeft een overzicht van de ervaren knelpunten door schoolleiders. Het meest genoemde probleem is uitval van leraren door ziekte, dat door 50 procent als (sterk) aanwezig wordt ervaren. Ook structureel lerarentekort (36%) en druk door andere onderwijsprioriteiten (38%) worden vaak als knelpunt genoemd. Daarentegen worden knelpunten zoals laat beschikbaar stellen van middelen/richtlijnen, verkeerde inschatting van benodigde inzet/middelen, weinig afstemming binnen het team en slechte aansluiting bij de behoeften van leerlingen door een meerderheid als nauwelijks of niet aanwezig ervaren. Onderwijspersoneel ervaarde grotendeels dezelfde knelpunten (niet in figuur), ook zij noemen uitval door ziekte en druk door andere onderwijsprioriteiten als belangrijke knelpunten. In vergelijking met schoolleiders ervaart personeel vaker knelpunten op het gebied van kennis over implementatie, afstemming binnen het team en weerstand tegen vernieuwing.

Ongeveer 30 schoolleiders en leraren noemden nog andere knelpunten of lichtten hun antwoorden toe. Belangrijkste knelpunten zijn tijdelijkheid van middelen, hoge werkdruk en personeelstekorten. Scholen geven aan dat de extra gelden moeilijk duurzaam konden worden ingezet: tijdelijke functies liepen af, terwijl structurele versterking nodig is om effect te sorteren. Ook het vinden en behouden van gekwalificeerd personeel bleek lastig, waardoor klassenverkleining en één-op-één-begeleiding niet altijd haalbaar waren. Daarnaast zorgden onduidelijke procedures, wisselend leiderschap en administratieve lasten voor vertraging en frustratie. Kleine scholen ervoeren dat het leerlinggebonden budget beperkt was, terwijl de verwachtingen hoog bleven. Verder noemen scholen de combinatie van corona-nasleep, ziekteverzuim, en wisselingen in directie als belemmeringen. Er wordt gepleit voor meer continuïteit, structurele financiering en erkenning van ondersteunend personeel, die volgens sommigen 'onmisbare helden' waren tijdens de uitvoering van het programma.

Figuur 3-18. Aanwezige knelpunten (schoolleiders speciaal onderwijs; personeel in tekst)

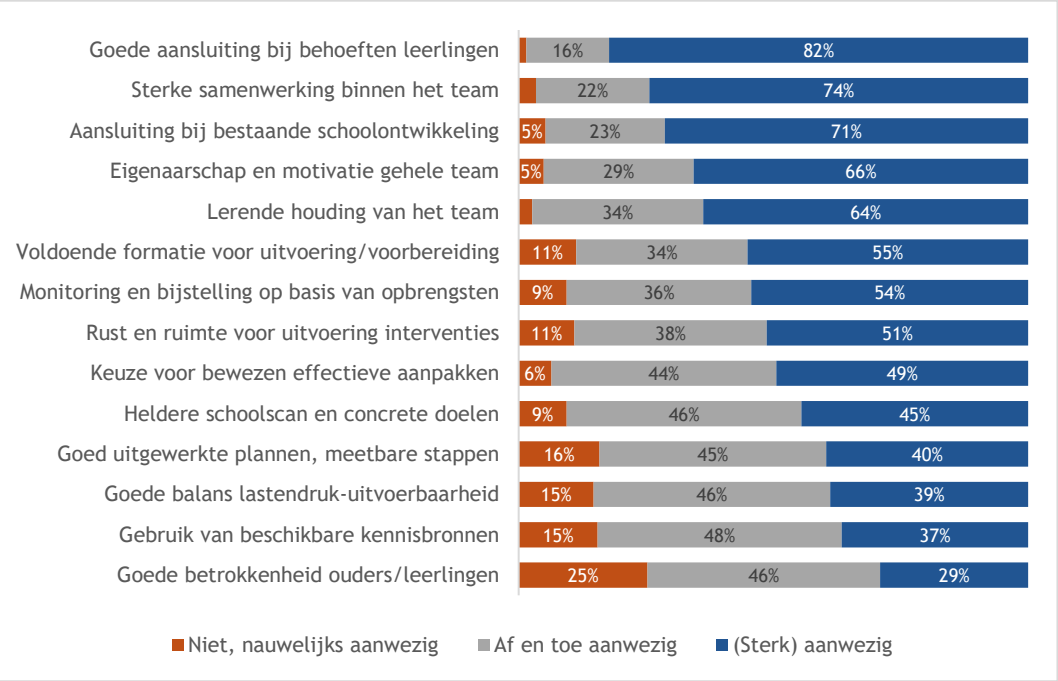


Uit de vragenlijst komen ook verschillende succesfactoren naar voren (Figuur 3-19). Schoolleiders noemen als belangrijkste succesfactoren een goede aansluiting bij de behoeften van leerlingen (82% (sterk) aanwezig), sterke samenwerking binnen het team (74%) en aansluiting bij bestaande schoolontwikkeling (71%). Gebruik van beschikbare kennisbronnen (37%), goede betrokkenheid van ouders/leerlingen (29%) en goede balans lastendruk-uitvoerbaarheid (39%) worden minder vaak genoemd als aanwezige succesfactoren. Volgens het personeel (niet in figuur) zijn alle succesfactoren minder aanwezig dan volgens de schoolleiders. Personeel geeft bijvoorbeeld vaker van de succesfactoren aan dat deze niet of nauwelijks aanwezig zijn. Het grootste verschil zit hem in de beoordeling van goede aansluiting bij behoeften van leerlingen, 55 procent van het personeel noemt dit als succesfactor, tegenover 82 procent van de schoolleiders.

Ruim 35 schoolleiders en leraren gaven een toelichting op succesfactoren. Belangrijke succesfactoren liggen vooral in de inzet en betrokkenheid van het team. Een klein, hecht en gemotiveerd team was cruciaal om het onderwijs tijdens en na de coronaperiode draaiende te houden. Veel scholen noemen de mogelijkheid om extra personeel, scholing en kleinere groepen te realiseren als een doorslaggevend succes.

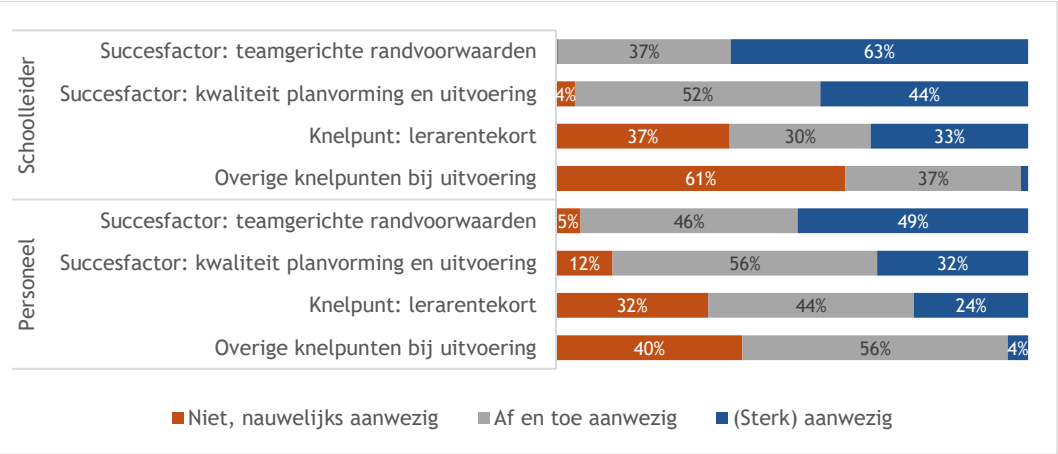
Ook gericht inzetten op sociaal-emotionele ontwikkeling via programma's als Rots & Water, logopedie of praktijkgericht leren droeg bij aan herstel en motivatie. Sommige scholen benadrukken het belang van structurele samenwerking met zorgpartners en de ruimte om bestaande initiatieven te versterken, zoals het High Performance School-traject of stichting Leerkracht. Over het geheel gaven scholen aan dat teamstabiliteit, passie en praktische uitvoerbaarheid de belangrijkste voorwaarden waren voor succes.

Figuur 3-19. Aanwezige succesfactoren (alleen schoolleiders speciaal onderwijs; personeel in tekst)



Figuur 3-20 vat de knelpunten en succesfactoren nog eens samen in vier factoren (zie Bijlage tabel 11). Teamgerichte randvoorwaarden voor succes en kwaliteit van de planvorming en uitvoering worden door zowel schoolleiders als onderwijspersoneel gezien als belangrijke aanwezige succesfactoren voor de uitvoering van het NP Onderwijs. Daarnaast worden ook belemmerende factoren bij uitvoering door beide groepen en met name door het personeel, waar volgens 60 procent knelpunten aanwezig zijn, ervaren.

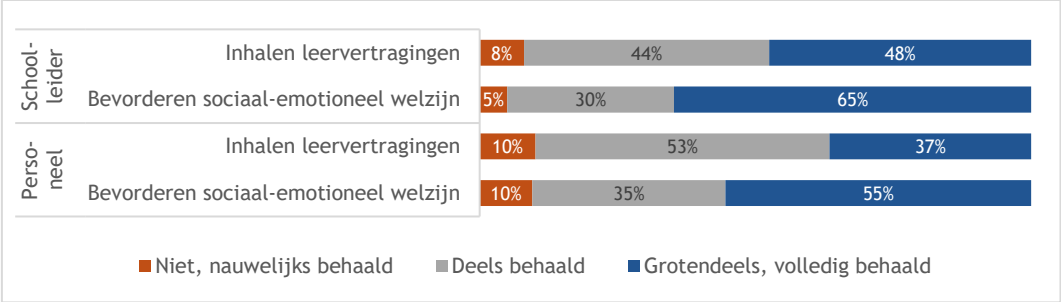
Figuur 3-20. Aanwezige succesfactoren en knelpunten (factoren) (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



3.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs

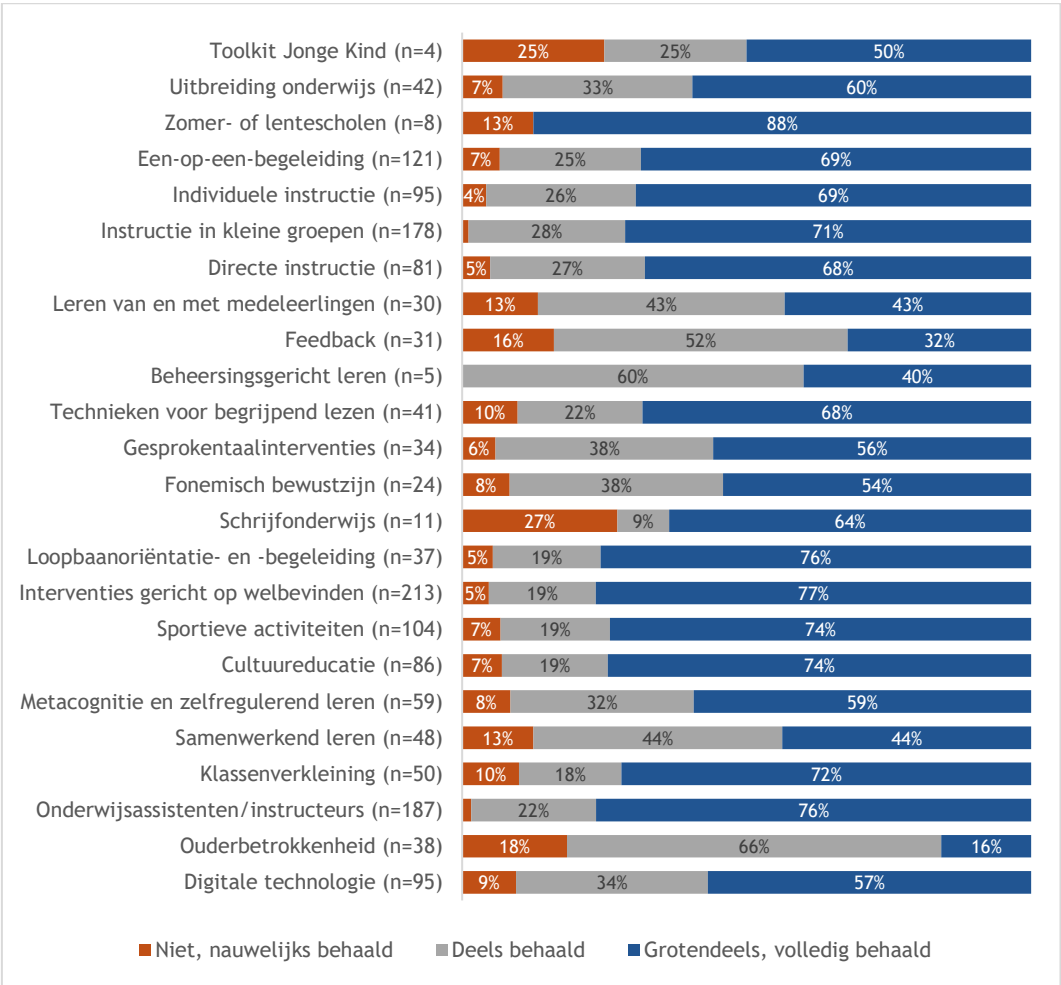
Figuur 3-21 laat zien in hoeverre de doelen van het NP Onderwijs behaald zijn. Hieruit blijkt schoolleiders in het speciaal onderwijs over het algemeen positief oordelen over de mate waarin doelen zijn behaald. De doelen op het gebied van inhalen van leervertragingen zijn volgens 48 procent grotendeels of volledig behaald. Voor de doelen op het gebied van bevorderen van het sociaal-emotioneel welzijn is dit 65 procent. Onder het onderwijspersoneel liggen deze percentages iets lager. De oorzaak hiervan is onbekend. Van hen vindt 37 procent dat het inhalen van leervertragingen is behaald en volgens 55 procent geldt dit voor het bevorderen van het sociaal-emotioneel welzijn. Tien procent van het personeel geeft aan dat doelstellingen niet of nauwelijks behaald zijn.

Figuur 3-21. Doelen van NP Onderwijs behaald (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



Figuur 3-22 toont in hoeverre doelen die men met de individuele interventies voor ogen had, zijn behaald.

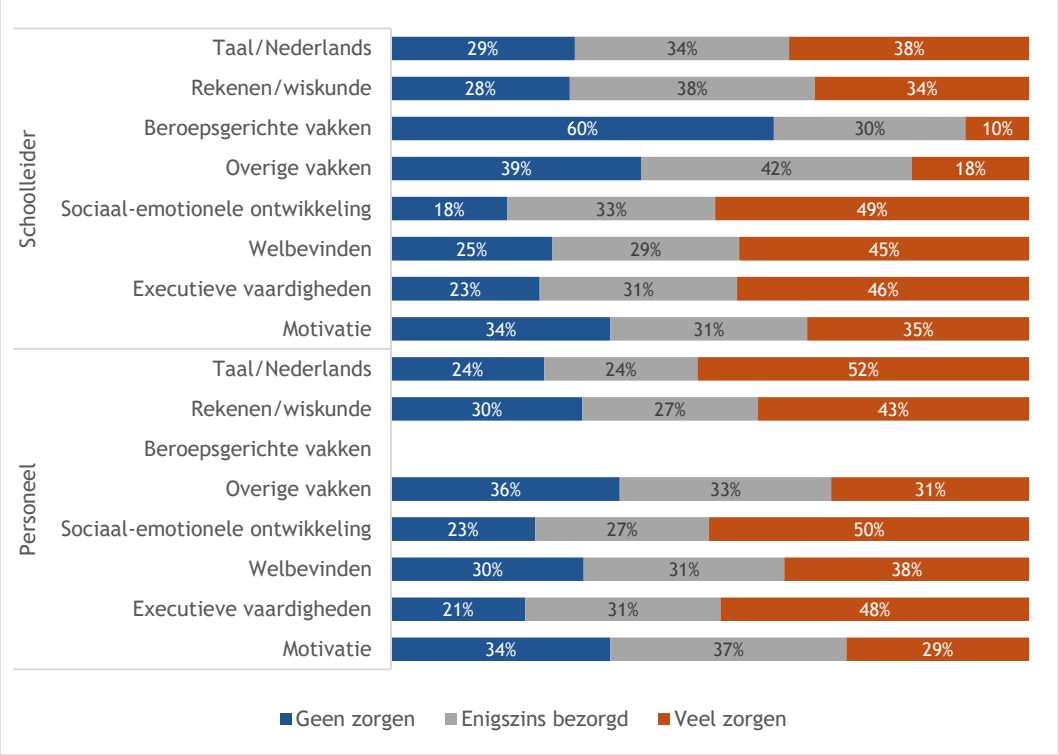
Figuur 3-22. Doelen van interventies behaald (schoolleiders speciaal onderwijs)



De doelen die men met de interventies voor ogen had, zijn volgens de meeste schoolleiders grotendeels of volledig behaald. Met name interventies gericht op welbevinden (77%), onderwijsassistenten of instructeurs (76%) en loopbaanoriëntatie en -begeleiding (76%) scoren hoog op doelbereik. Ook sportieve activiteiten (74%), cultuureducatie (74%) en klassenverkleining (72%) worden vaak genoemd als grotendeels of volledig behaald. Van ouderbetrokkenheid geven schoolleiders vaker aan dat de doelen niet of nauwelijks zijn behaald. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het aantal scholen dat voor deze interventie koos wat aan de lage kant is. Ook het personeel (niet in figuur) geeft bij de meeste interventies aan dat de doelen grotendeels of volledig behaald zijn, maar dit aandeel ligt bij vrijwel alle interventies hoger dan bij de schoolleiders.

Aan schoolleiders en personeel is gevraagd in hoeverre zij zich op dit moment nog zorgen maken over leerlingen op bepaalde onderwijsgebieden. Uit Figuur 3-23 blijkt dat zowel schoolleiders als personeel zich nog het meest zorgen maken over de sociaal-emotionele ontwikkeling en de executieve vaardigheden van leerlingen. Voor deze gebieden geeft bij beide groepen een groot deel aan enigszins of veel zorgen te hebben. Personeel maakt zich vaker dan schoolleiders nog veel zorgen over taal/Nederlands (52%). Over beroepsgerichte vakken maken schoolleiders zich het minst zorgen (10% veel zorgen), terwijl al het personeel hier juist veel zorgen over heeft (100%). Voor motivatie en overige vakken zijn de zorgen bij beide groepen beperkter en meer verdeeld over de categorieën enigszins bezorgd en veel zorgen. Vergeleken met de situatie aan het begin van de coronaperiode (Figuur 3-3) zijn de zorgen van schoolleiders en personeel op verschillende vlakken, zoals sociaal-emotionele ontwikkeling, welbevinden en executieve vaardigheden afgenomen. Toch blijven zorgen hierover het meest bestaan, vooral bij het personeel. Opvallen is dat zorgen over de beroepsgerichte vakken en overige vakken sterk zijn afgenomen onder schoolleiders, bij het personeel zijn zorgen hierover juist gegroeid.

Figuur 3-23. Leergebieden waarover nu nog zorgen bestaan (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)

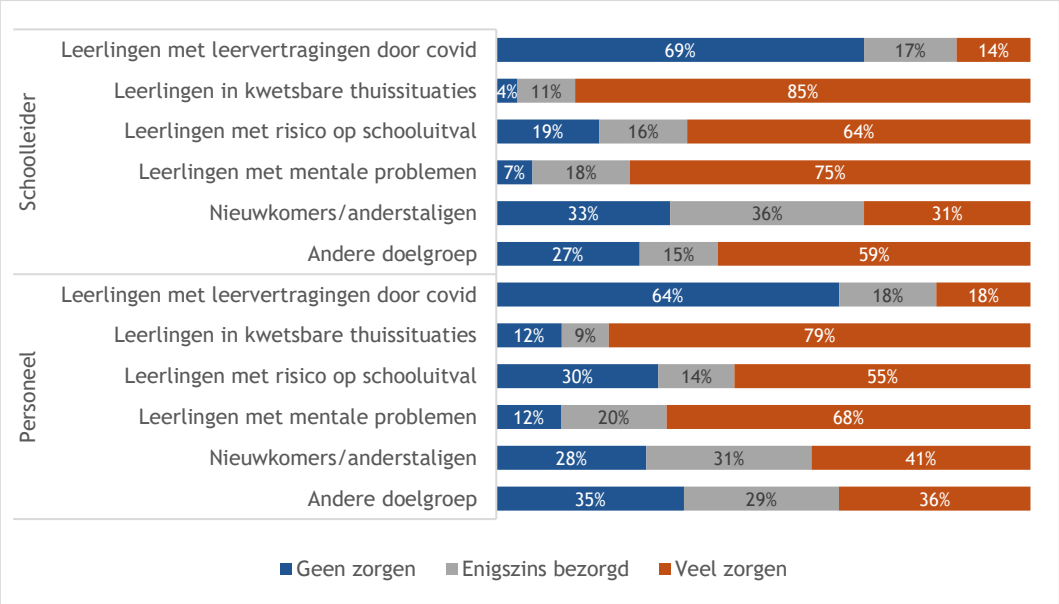


Figuur 3-24 blijkt dat zowel schoolleiders als personeel zich vooral nog veel zorgen maken over leerlingen in kwetsbare thuissituaties en leerlingen met mentale problemen. Bij deze groepen geeft respectievelijk 85 en 75 procent van de schoolleiders en 79 en 68 procent van het personeel aan veel zorgen te hebben.

Ook over leerlingen met risico op schooluitval bestaan nog aanzienlijke zorgen (64% van de schoolleiders en 55% van het personeel). Over leerlingen met leervertragingen door covid, nieuwkomers/anderstaligen en andere doelgroepen maken beide groepen zich minder zorgen; bij deze groepen geeft een meerderheid aan weinig tot geen zorgen te hebben. Ruim 35 schoolleiders en leraren gaven een toelichting bij de categorie 'andere doelgroepen'. Zij maken zich nog steeds zorgen over kwetsbare leerlingengroepen binnen het speciaal onderwijs. Het gaat vooral om ZMLK-, LVB-, TOS- en ASS-leerlingen, vaak met meervoudige of medische problematiek (zoals EMB-leerlingen, lichamelijk beperkte of zieke kinderen). Ook uit huis geplaatste leerlingen, thuiszitters, leerlingen in gezinshuizen of pleegzorg, en jongeren met psychiatrische of justitiële achtergrond worden genoemd als blijvend kwetsbaar. Daarnaast wijzen scholen op leerlingen met intensieve zorg of revalidatiebehoefte, en op jonge kinderen geboren in de coronaperiode, bij wie ontwikkelingsvertragingen zichtbaar blijven. Enkele scholen geven aan dat grotere groepen en minder begeleiding opnieuw risico's opleveren voor de ontwikkeling van leerlingen met TOS of SH, en dat leerlingenvervoer en gemeentelijke regelgeving de toegang tot passend onderwijs soms belemmeren.

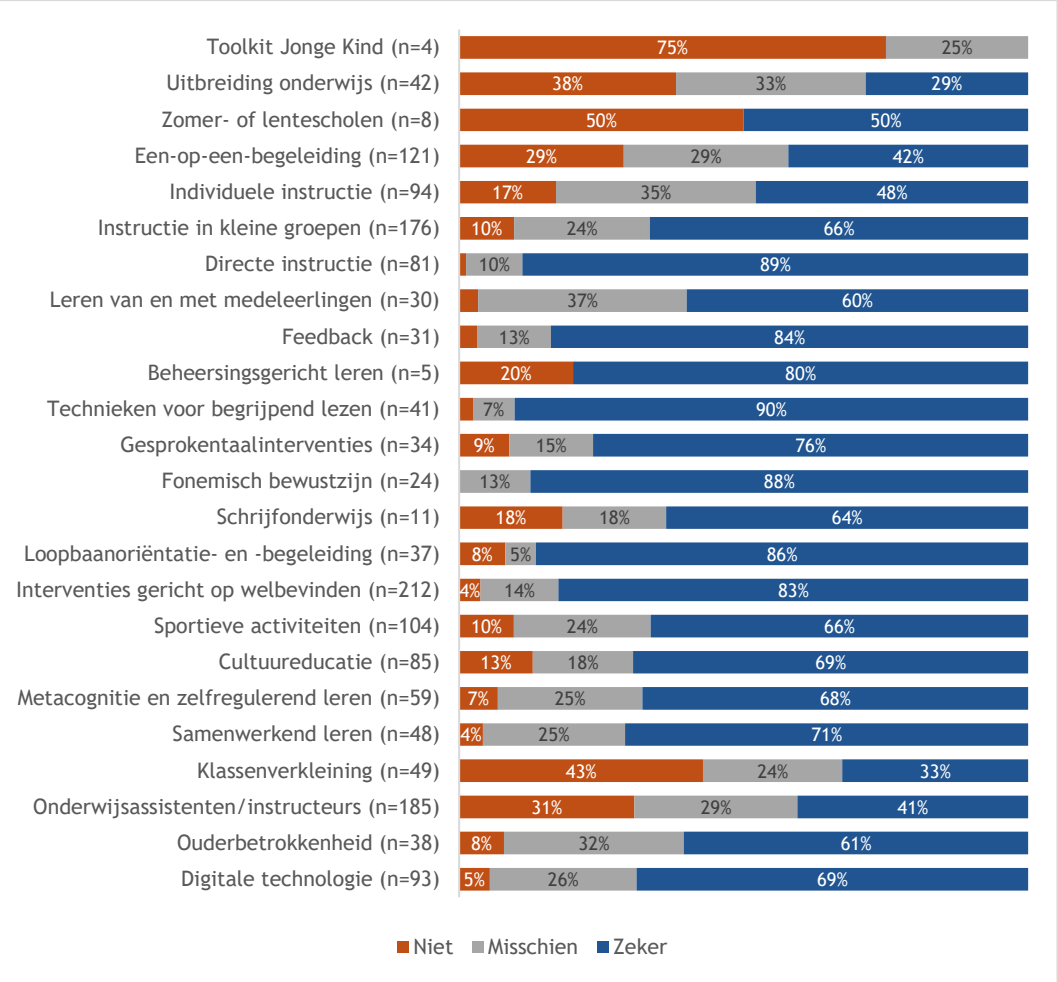
Vergeleken met het begin van de coronaperiode (Figuur 3-4) zijn de zorgen van schoolleiders en personeel over verschillende groepen leerlingen duidelijk afgenomen, maar ze blijven het grootst bij leerlingen in kwetsbare thuissituaties en leerlingen met mentale problemen. Ook de zorgen over leerlingen met risico op schooluitval blijft onder een meerderheid bestaan. Met name de zorgen over leerlingen met leervertragingen door corona zijn duidelijk verminderd.

Figuur 3-24. Groepen leerlingen waarover nu nog zorgen bestaan (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



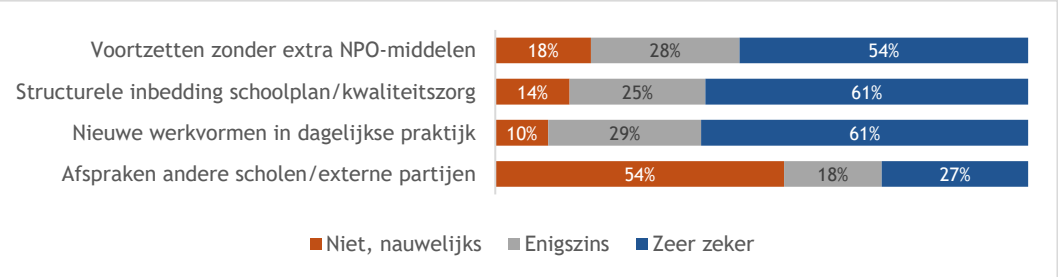
Figuur 3-25 is te zien welke interventies worden voortgezet na afloop van de looptijd van het NP Onderwijs. Een groot aantal interventies wordt op de meeste scholen zeker voortgezet, zoals directe instructie (89%), technieken voor begrijpend lezen (90%), loopbaanoriëntatie en -begeleiding (86%) en interventies gericht op welbevinden (83%). Daarentegen worden enkele interventies minder vaak zeker voortgezet. Dit geldt vooral voor uitbreiding onderwijs (29%), een-op-een begeleiding (42%), klassenverkleining (33%) en onderwijsassistenten/instructeurs (41%), waarbij een aanzienlijk deel van de scholen aangeeft deze interventies niet of misschien voort te zetten.

Figuur 3-25. Voortzetting interventies (schoolleiders speciaal onderwijs)



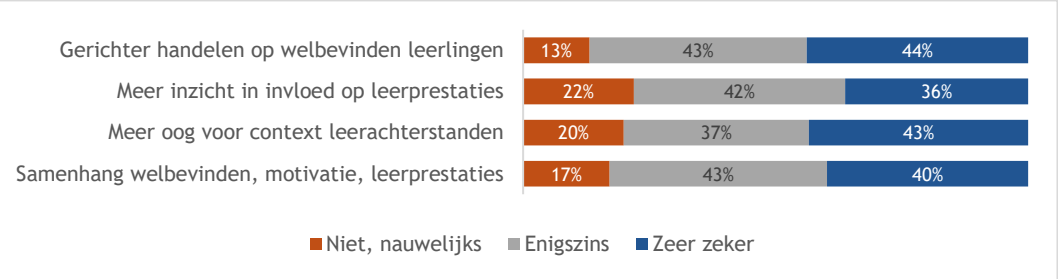
Het NP Onderwijs richtte zich primair op het herstel van leervertragingen en het versterken van het welbevinden van leerlingen. In de praktijk kan het programma ook andere opbrengsten hebben gehad, bijvoorbeeld op het gebied van teamontwikkeling, samenwerking, innovatie en duurzame kwaliteitsverbetering. Schoolleiders konden in de vragenlijst aangeven welke andere opbrengsten het NP Onderwijs in hun school had. Wat betreft borging en duurzaamheid (Figuur 3-26), zijn de meeste schoolleiders er zeer zeker van dat de interventies worden voortgezet zonder extra middelen uit het NP Onderwijs (54%) en dat er sprake is van een structurele inbedding in het schoolplan en de kwaliteitszorg (61%). Ook nieuwe werkvormen zijn volgens 61 procent stevig ingebed in de dagelijkse praktijk. Afspraken met andere scholen en externe partijen worden minder vaak voortgezet (54% niet of nauwelijks).

Figuur 3-26. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: borging & duurzaamheid (schoolleiders speciaal onderwijs)



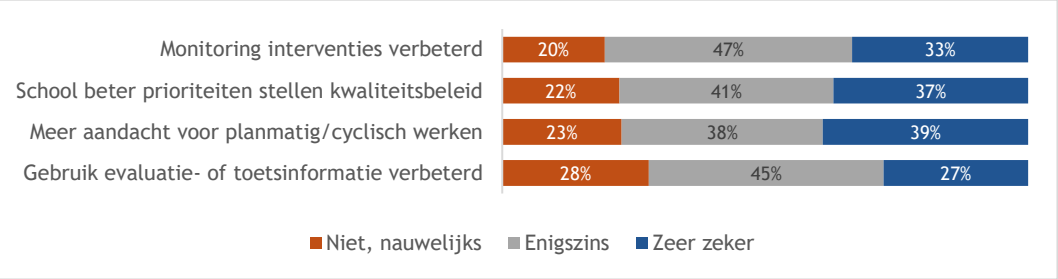
Verder geeft 36 tot 44 procent van de schoolleiders aan dat er zeer zeker meer gericht wordt gehandeld op het welbevinden van leerlingen en dat er meer inzicht is in de invloed op leerprestatie, meer oog voor de context van leervertragingen en dat er samenhang is tussen welbevinden, motivatie en leerprestaties (Figuur 3-27). Ongeveer een even groot deel van de schoolleiders geeft aan dat dit enigszins het geval is.

Figuur 3-27. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: inzet & reflectie (schoolleiders speciaal onderwijs)



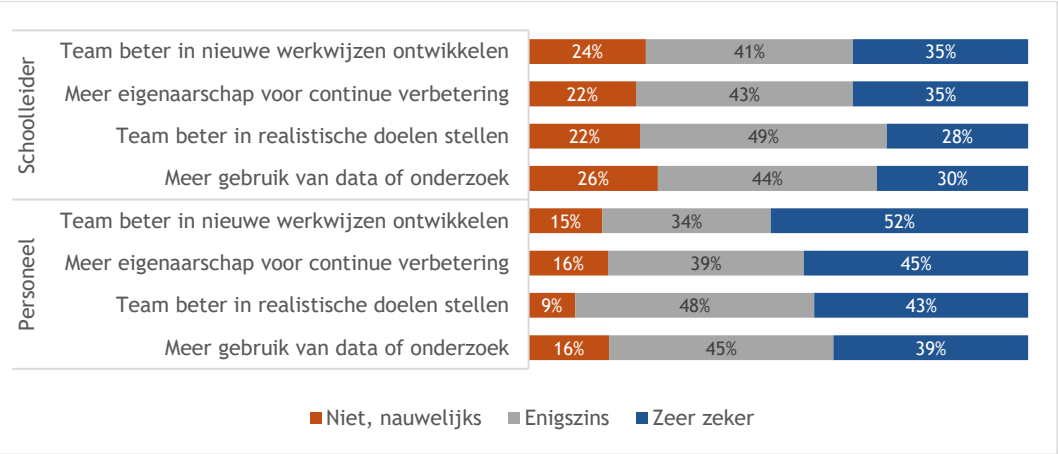
Op het gebied kwaliteitsborging en planmatig werken (Figuur 3-28) ziet een derde van de schoolleiders verbetering in de monitoring van interventies (33%), prioriteiten stellen in kwaliteitsbeleid (37%), aandacht voor planmatig/cyclisch werken (39%) en gebruik van evaluatie- of toetsinformatie (27%).

Figuur 3-28. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: kwaliteitsborging & planmatig werken (schoolleiders speciaal onderwijs)



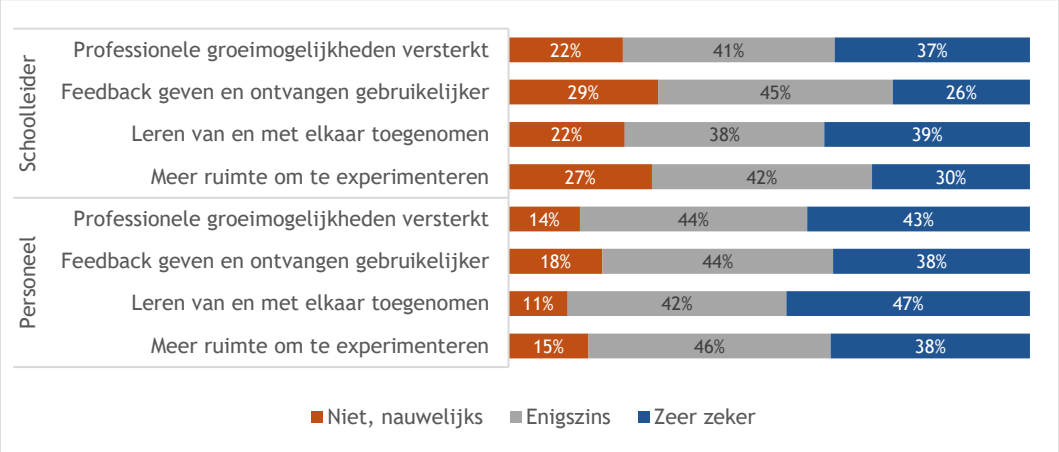
Figuur 3-29 toont de oordelen van schoolleiders en onderwijspersoneel over opbrengsten op het gebied van effectieve schoolontwikkeling. Rond de 30 procent van de schoolleiders en 40 procent van het personeel heeft het NP Onderwijs het team zeer zeker in staat gesteld om nieuwe werkwijzen of methodieken te ontwikkelen en in te voeren en om realistische doelen te stellen die passen bij de schoolcontext, is er meer eigenaarschap ontstaan voor continue verbeteren en wordt er meer gebruikgemaakt van data of onderzoek bij onderwijskundige beslissingen.

Figuur 3-29. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: effectieve schoolontwikkeling (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



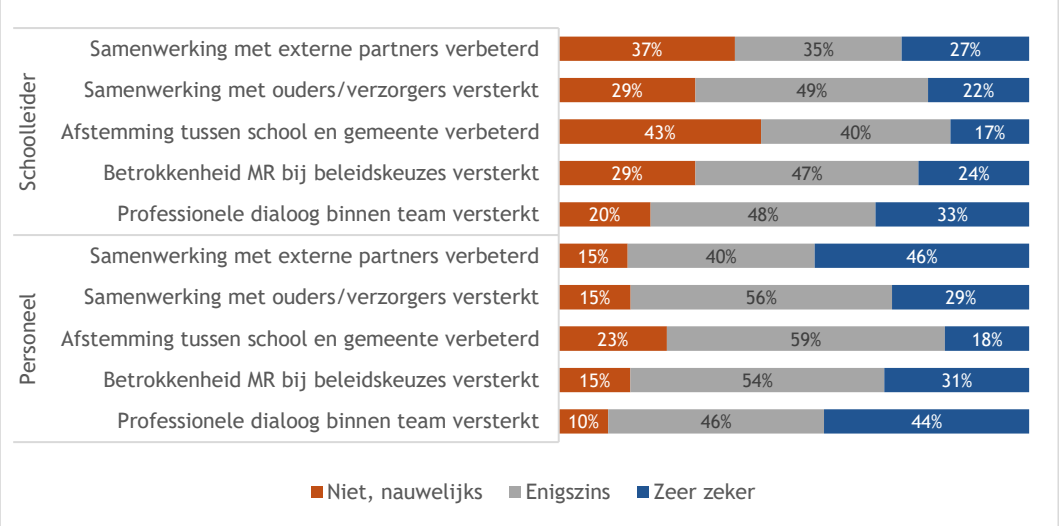
Kijken naar de opbrengsten voor professionele ontwikkeling en teamontwikkeling (Figuur 3-30) ervaart tussen de 30 en 40 procent door het NP Onderwijs vaker versterking van professionele groeimogelijkheden van medewerkers en van het leren van en met elkaar binnen het team. Feedback geven en ontvangen binnen het team en ruimte om te experimenteren en te leren van fouten worden minder overtuigend genoemd.

Figuur 3-30. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: professionele ontwikkeling & teamcultuur (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



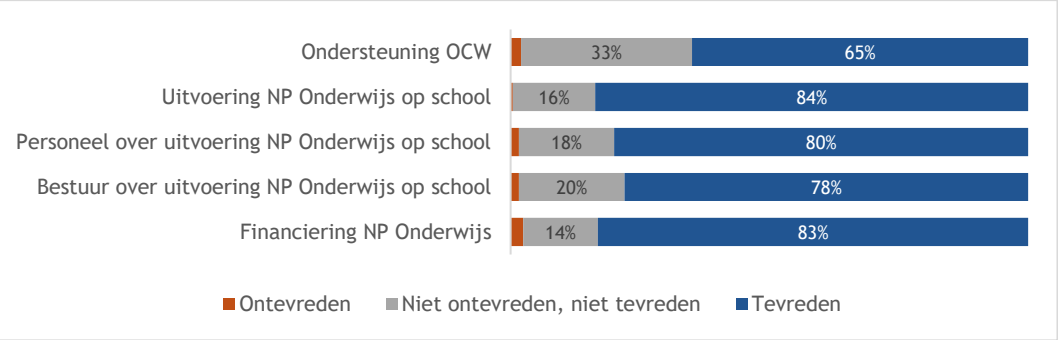
Ten slotte zijn schoolleiders en personeel gevraagd om de opbrengsten van het NP Onderwijs op het gebied van samenwerking en communicatie te beoordelen (Figuur 3-31). Over het algemeen is het personeel wat positiever over de opbrengsten op dit thema dan de schoolleiders, met name over de samenwerking met externe partners (46%) en professionele dialoog binnen het team (44%). Volgens een derde van de schoolleiders heeft het programma niet of nauwelijks geleid tot een verbetering in samenwerking met externe partners (37%) of afstemming tussen scholen en gemeenten (43%).

Figuur 3-31. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: samenwerking & communicatie (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



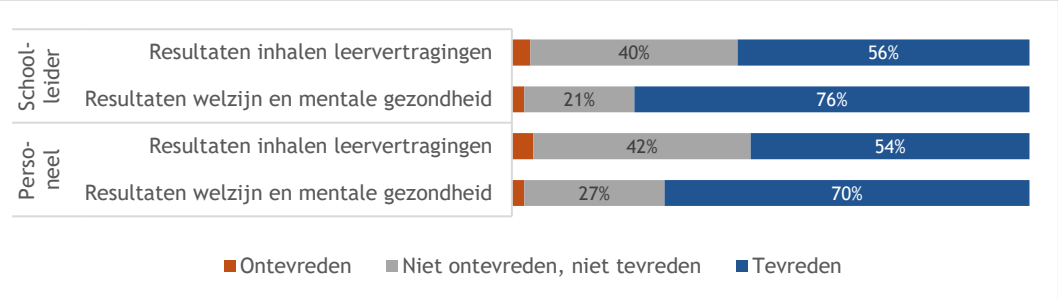
Over het algemeen zijn schoolleiders, alles overziend, tevreden met het NP Onderwijs (Figuur 3-32). Zo geeft een ruime meerderheid aan tevreden te zijn met de ondersteuning die zij vanuit OCW heeft ontvangen (65%), de uitvoering van het NP Onderwijs op school (84%) en over de financiering die zij hebben ontvangen (83%). Ook is volgens ongeveer 80 procent van de schoolleiders het personeel en het schoolbestuur tevreden over de uitvoering van het NP Onderwijs op hun school.

Figuur 3-32. Algehele tevredenheid (schoolleiders speciaal onderwijs)



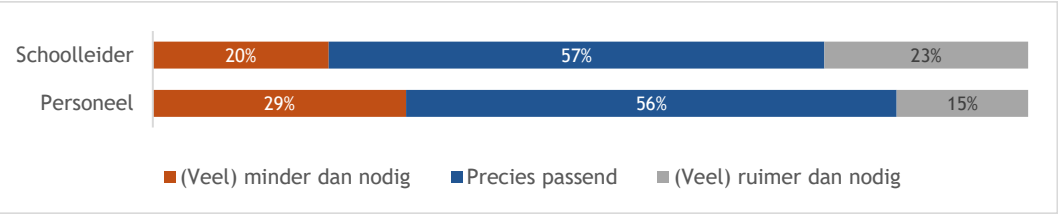
Ook de tevredenheid over de behaalde resultaten op het gebied van het inhalen van leervertragingen bij leerlingen en het bevorderen van sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid van leerlingen is over het algemeen goed, zowel onder schoolleiders als personeel (Figuur 2-33). Beide groepen zijn het meest tevreden over de resultaten op welzijn en mentale gezondheid, namelijk 76 procent van de schoolleiders en 70 procent van het personeel. De tevredenheid is met respectievelijk 56 procent onder schoolleiders en 54 procent onder personeel iets lager, met een relatief groter aandeel neutrale beoordelingen. Ontevredenheid is er nauwelijks.

Figuur 3-33. Tevredenheid over behaalde resultaten (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)

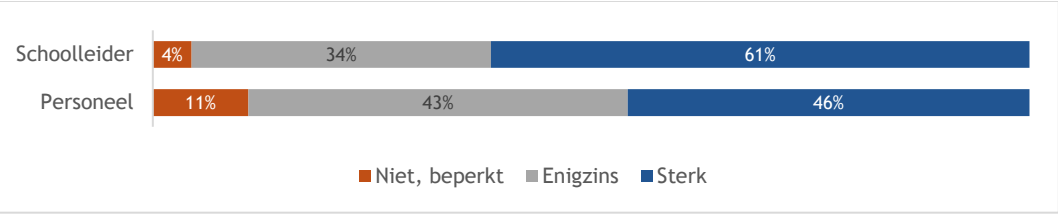


Figuur 3-34 en Figuur 3-35 gaan over de doelmatigheid van het NP Onderwijs. Een meerderheid van zowel de schoolleiders (57%) als het personeel (57%) vindt de financiële middelen die ze in het kader van het NP Onderwijs hebben ontvangen precies passend. Volgens 20 tot 29 procent waren de middelen (veel) minder dan nodig en volgens 23 tot 15 procent was het (veel) ruimer dan nodig. Daarnaast laat een meerderheid van de schoolleiders weten dat de investeringen vanuit het NP Onderwijs (zoals geld, tijd, aandacht, inzet) sterk opwegen tegen de resultaten die zijn bereikt (61%), ongeveer een derde vindt dat dit enigszins het geval is. Het personeel iets minder positief over de doelmatigheid, volgens 43 procent wegen de middelen enigszins en volgens 46 procent sterk op tegen de bereikte resultaten.

Figuur 3-34. Doelmatigheid: oordeel over ontvangen middelen in relatie tot behaalde resultaten: de middelen waren (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



Figuur 3-35. Doelmatigheid: wegen middelen op tegen bereikte resultaten (schoolleiders en personeel speciaal onderwijs)



3.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen

Op de vraag welke lessen scholen voor speciaal onderwijs meenemen uit het NP Onderwijs gaven bijna 200 schoolleiders en leraren een open antwoord. De algehele teneur is dat het NP Onderwijs heeft laten zien dat geld werkt, maar alleen als het tijdig, doordacht en duurzaam wordt ingezet, met oog voor de samenhang tussen onderwijs, zorg en welbevinden. De belangrijkste lessen die deze respondenten uit het NP Onderwijs hebben getrokken, vallen uiteen in een vijftal thema's. Allereerst noemt men dat structureel investeren beter werkt dan tijdelijke impulsen. Scholen benadrukken dat tijdelijke middelen weliswaar veel mogelijk maakten (zoals extra handen in de klas en scholing), maar dat duurzame verbetering alleen lukt met structurele financiering. Tijdelijke gelden leidden tot kortstondige verlichting, maar ook tot terugval zodra deze wegvielen. Veel scholen pleiten daarom voor continuïteit in personele inzet, kleinere groepen en ondersteuning. Ten tweede geven respondenten aan dat samen leren en planmatig werken loont. Het NP heeft het belang van planmatig, cyclisch en datagericht werken versterkt. Scholen noemen dat werken met scans, doelen en monitoring meer focus bracht en de kwaliteitsslag in teams versnelde. Cyclisch werken, evidence-informed handelen en samen leren binnen het team hebben volgens velen geleid tot een professionelere cultuur. Ten derde geeft hebben scholen geleerd dat welbevinden een voorwaarde voor leren is. Een breed gedeelde les is dat sociaal-emotioneel welzijn de basis vormt voor leerresultaten. Extra aandacht voor rust, structuur en begeleiding (zoals mentoruren, PBS, of sociaal-emotionele programma's) werkte door in motivatie, gedrag en leeropbrengsten. Ten vierde geeft men aan dat het belangrijk is om te investeren in het team op het terrein van samenwerking en deskundigheid. Scholen benadrukken dat de kracht van het team bepalend is: gezamenlijke visie, betrokkenheid en ruimte voor professionalisering maken interventies succesvol. Investeren in eigen personeel (in plaats van externe inhuur) blijkt duurzamer en beter geborgd. Tot slot noemt men dat, naast maatwerk, ook het hebben van realistische verwachtingen een belangrijke les is geweest. Scholen hebben geleerd dat maatwerk cruciaal is: aansluiten bij wat individuele leerlingen nodig hebben en bij de context van de school. Tegelijkertijd erkennen ze dat vertragingen niet in een paar jaar zijn weg te werken en dat structurele maatschappelijke factoren (zoals thuissituaties en personeelstekorten) het onderwijs blijven beïnvloeden.

Ruim 80 schoolleiders en leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs gaven tips en aanbevelingen. Schoolleiders en leraren uit het (v)so zijn dankbaar voor de impuls die het NP Onderwijs bood, maar hun belangrijkste boodschap aan OCW is: maak structureel wat nu tijdelijk was. De tijdelijke middelen hebben geleid tot versnippering, hoge administratieve lasten en onzekerheid bij personeel. Scholen willen duurzame middelen om extra formatie, kleinere groepen en bewezen interventies te kunnen voortzetten. Daarnaast vragen zij om meer oog voor de eigen aard van het speciaal onderwijs. Inclusie is een waardevol uitgangspunt, maar niet voor alle leerlingen haalbaar of wenselijk. Scholen pleiten verder voor meer vertrouwen, minder verantwoording, en voor een betere aansluiting tussen onderwijs en zorg. Ontschotting van financiering, structurele samenwerking met gemeenten en jeugdhulp, en goed geregeld leerlingenvervoer zijn volgens hen essentieel. Tot slot benadrukken scholen dat welbevinden en sociaal-emotionele ontwikkeling net zo belangrijk zijn als cognitieve resultaten. Investeer in goed opgeleid personeel en geef scholen de tijd, ruimte en stabiliteit om kwaliteit duurzaam te borgen.

3.6 Samenvatting en conclusies

Hoe kijken scholen terug op de voorbereiding, planfase en interventiekeuze, hoe verliep dit proces, wie waren hierbij betrokken?

Scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs kijken overwegend positief terug op de voorbereiding, planfase en interventiekeuze. De meeste schoolleiders en personeelsleden ervaren de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma als duidelijk, haalbaar en goed afgestemd met teamleden, ouders, leerlingen en medezeggenschapsraden. Formats, richtlijnen en menukaarten werden veelal als overzichtelijk en bruikbaar beoordeeld, en de vrijheid om interventies te kiezen die aansloten bij de eigen situatie werd gewaardeerd. Op de meeste scholen waren de MR en het bestuur actief betrokken; het merendeel van de teams leverde eveneens een bijdrage. Ouders en gemeenten waren minder vaak betrokken. Tegelijkertijd melden scholen dat de planfase en uitvoering arbeidsintensief waren. De korte tijdslijnen, personele uitval en onduidelijkheid over doel en vorm in de beginfase maakten het proces veeleisend. Het betrof tijdelijk geld, waardoor duurzame keuzes moeilijk te maken waren. Met name bij leerlingen met complexe of meervoudige beperkingen bleek het meten van effecten lastig. Toch gaven verschillende scholen aan dat bestaande data en instrumenten goed konden worden benut, wat de uitvoering vereenvoudigde.

De keuze voor interventies sloot in de meeste gevallen goed aan op de uitkomsten van de schoolscan. Scholen richtten zich vooral op het bevorderen van welbevinden, extra ondersteuning in kleinere groepen, inzet van onderwijsondersteuners en scholing van leraren. Scholen rapporteerden verbeteringen in rust, structuur en werkhouding, al zijn effecten bij leerlingen met een structureel trager leerproces moeilijk meetbaar. Over het geheel genomen verliep de voorbereiding en planvorming volgens de meeste scholen ordelijk en met betrokkenheid van het team. De waardering voor de keuzevrijheid en de extra middelen is groot, al blijft structurele borging van succesvolle interventies een punt van aandacht vanwege de tijdelijke financiering en personele krapte.

Hoe verliep het implementatieproces, wat waren succesfactoren en knelpunten? Hoe tevreden zijn scholen over het verloop van het proces?

De implementatie van de interventies binnen het NP Onderwijs verliep in het (voortgezet) speciaal onderwijs overwegend positief. Volgens schoolleiders zijn de meeste interventies goed uitgevoerd, vooral sportieve activiteiten en de inzet van onderwijsassistenten of instructeurs. Over andere interventies zoals feedback en ouderbetrokkenheid zijn de meningen gematigder. Het onderwijspersoneel deelt dit beeld, maar beoordeelt de uitvoering iets terughoudender. Bij de toelichtingen op minder goed gelukt interventies komt naar voren dat personele uitval, ziekteverzuim, beperkte capaciteit en gebrek aan tijd of deskundigheid de belangrijkste oorzaken waren. Hierdoor konden geplande programma's soms niet of slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd. Daarnaast speelde het tekort aan gekwalificeerd personeel een rol, evenals de noodzaak om prioriteit te geven aan het basisaanbod. Bij specifieke doelgroepen, zoals doofblinde leerlingen, waren alternatieven voor fysiek onderwijs beperkt. De belemmeringen lagen vooral in praktische en personele factoren, niet in motivatie of inzet.

Het merendeel van het personeel voelde zich bekwaam om interventies uit te voeren. Externe partijen werden door 73 procent van de scholen ingezet, vooral voor cultuureducatie, sportieve activiteiten en scholing en professionalisering van het team. De samenwerking met externe partijen werd door bijna vier op de vijf schoolleiders positief beoordeeld; de kwaliteit en aansluiting op de doelgroep werden gewaardeerd, vooral wanneer gekozen werd voor vertrouwde partners of gespecialiseerde kennis.

Belangrijkste succesfactoren volgens scholen waren de goede aansluiting van interventies bij de behoeften van leerlingen, samenwerking binnen het team en aansluiting bij bestaande schoolontwikkeling. De belangrijkste knelpunten betroffen ziekteverzuim, structureel lerarentekort en andere onderwijsprioriteiten.

Ook wordt het tijdelijke karakter van de middelen en hoge werkdruk veel genoemd. Scholen gaven aan dat duurzame resultaten moeilijk te bereiken zijn wanneer functies of programma's na afloop van de subsidieregeling wegvallen. Ondanks deze beperkingen zijn scholen overwegend tevreden over het verloop van het proces. De uitvoering werd gedragen door betrokken teams die binnen de beschikbare middelen en omstandigheden het maximale hebben gerealiseerd.

In hoeverre zijn de doelstellingen behaald, wat zijn de belangrijkste opbrengsten van het NP Onderwijs voor leerlingen en voor de scholen zelf? Is er sprake van duurzame borging?

Scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs beoordelen de resultaten van het NP Onderwijs overwegend positief. Ongeveer de helft van de schoolleiders vindt dat de doelen op het gebied van leervertragingen grotendeels of volledig zijn behaald, en bijna twee derde zegt dit over het bevorderen van sociaal-emotioneel welzijn. Personeel sluit zich hierbij aan, zij het iets minder uitgesproken. Interventies gericht op welbevinden, inzet van onderwijsassistenten of instructeurs en loopbaanoriëntatie en -begeleiding scoren het hoogst op doelbereik; ouderbetrokkenheid blijkt lastiger te realiseren. De belangrijkste opbrengsten voor leerlingen liggen in meer rust, structuur en aandacht voor sociaal-emotionele ontwikkeling. Voor scholen zelf leidde het NP Onderwijs tot versterking van planmatig en cyclisch werken, meer samenwerking binnen teams en beter gebruik van evaluatie- en toetsinformatie. Ook werd gewerkt aan borging: volgens een meerderheid zijn de meeste interventies inmiddels ingebed in het schoolplan of de kwaliteitszorg, en worden meerdere werkvormen voortgezet zonder extra middelen. Toch blijven interventies die afhankelijk zijn van extra formatie of tijdelijke subsidies, zoals klassenverkleining of individuele begeleiding, kwetsbaar. De zorgen over leerlingen zijn sinds de coronaperiode afgenomen, maar blijven het grootst bij leerlingen in kwetsbare thuissituaties, met mentale problemen of meervoudige beperkingen. Scholen signaleren ook dat grotere groepen, beperkte begeleiding en gemeentelijke regelgeving (zoals leerlingenvervoer) de toegang tot passend onderwijs kunnen bemoeilijken.

Hoe kijken scholen terug op het NP Onderwijs, wat zijn de belangrijkst geleerde lessen?

Alles overziend zijn schoolleiders en personeel in het (voortgezet) speciaal onderwijs tevreden over de uitvoering en resultaten van het programma. De meeste scholen vinden dat de extra middelen opwogen tegen de behaalde resultaten. De tevredenheid is het grootst over de effecten op welbevinden en mentale gezondheid van leerlingen. De belangrijkste lessen die scholen trekken, zijn dat duurzame resultaten structurele investeringen vergen, dat planmatig en evidence-informed werken de kwaliteit versterkt, en dat welbevinden een essentiële voorwaarde voor leren is. Daarnaast benadrukken zij dat professionalisering en samenwerking binnen teams bepalend zijn voor succes, en dat maatwerk en realisme in verwachtingen nodig blijven. Scholen roepen OCW op om de tijdelijke middelen om te zetten in structurele financiering, de administratieve lasten te verlichten en meer vertrouwen te geven aan het veld. Duurzame samenwerking tussen onderwijs en zorg, goed geregeld leerlingenvervoer en blijvende aandacht voor sociaal-emotionele ontwikkeling worden gezien als noodzakelijke voorwaarden voor blijvende verbetering.

4 Voortgezet onderwijs

4.1 Inleiding en vraagstelling

In totaal zijn 1.618 vo-scholen benaderd om deel te nemen (Tabel 4-1); 903 scholen vulden de lijst volledig of deels in, een bruto respons van 62 procent. Na opschoning en verwijdering van respondenten die een te klein deel van de lijst hadden ingevuld, resteerde een netto bruikbare respons van 791 scholen (62%).

Tabel 4-1. Respons en non-respons naar achterstandsscore en stedelijkheid (voortgezet onderwijs)

Achterstandsscore	Non-respons	Respons	Totaal
Kwintiel 1	22%	18%	20%
Kwintiel 2	20%	20%	20%
Kwintiel 3	18%	21%	20%
Kwintiel 4	19%	21%	20%
Kwintiel 5	21%	20%	20%
Totaal	100%	100%	100%
Stedelijkheid	Non-respons	Respons	Totaal
Zeer sterk stedelijk	30%	29%	29%
Sterk stedelijk	32%	35%	33%
Matig stedelijk	16%	16%	16%
Weinig stedelijk	18%	17%	17%
Niet stedelijk	5%	4%	4%
Totaal	100%	100%	100%

Op de scholen worden de volgende onderwijsniveaus aangeboden: vwo (51%), havo (53%) en/of vmbo gl/tl (63%), vmbo bb/kb (41%) en praktijkonderwijs (14%). Het percentage onderwijspersoneel. Van het personeel is bijna de helft werkzaam in het vwo (48%), havo (46%) en/of vmbo-gl/tl (49%). Een derde van het personeel geeft les op vmbo bb/kb (33%); 12 procent aan praktijkonderwijs. De meeste respondenten zijn al langere tijd aan hun huidige school verbonden. Van de schoolleiders werkt 55 procent op deze school bij de start van de coronapandemie; de overige schoolleiders stroomden gespreid in tussen 2020 en 2025. Bij het onderwijspersoneel werkte 68 procent al op hun school sinds start van de coronapandemie.

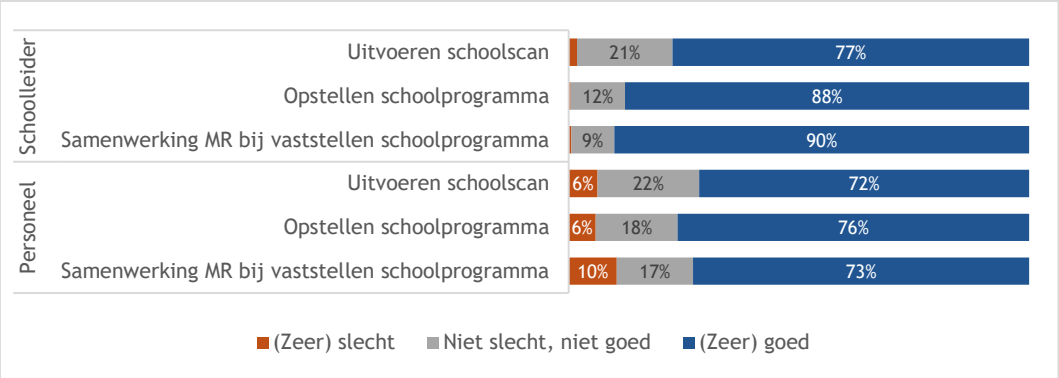
4.2 Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze

Het overgrote deel van de schoolleiders en onderwijspersoneel is positief over het verloop van de voorbereiding: de schoolscan, het schoolprogramma en de samenwerking met de MR. In Figuur 4-1 is te zien dat schoolleiders over het algemeen wat positiever terugkijken op de voorbereiding dan het onderwijspersoneel. Bij in totaal 12 scholen verliep de uitvoering van de schoolscan volgens schoolleiders slecht. Het verschil tussen schoolleiders en personeel is het grootst bij de samenwerking met de MR: volgens 10 procent van het personeel verliep deze samenwerking slecht, tegenover 1 procent van de schoolleiders (4 scholen).

Ongeveer 190 schoolleiders gaven een toelichting over hun onvrede. Zij noemen vooral tijdsdruk, hoge werkdruk en personeelstekorten als knelpunten bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma. Het was regelmatig onduidelijk welke data gebruikt moesten worden en hoe de resultaten geïnterpreteerd konden worden, mede doordat effecten van corona lastig meetbaar waren. De technische uitvoering van de scan en het verwerken van data verliep soms moeizaam. Ook werd genoemd dat de scan een momentopname is en soms te globaal of onvoldoende gericht op sociaal-emotionele aspecten. De betrokkenheid van personeel en leerlingen kon sterker, en het kiezen van passende interventies bleek lastig door beperkte grondslag of aansluiting bij de praktijk. De tijdelijkheid van middelen en late communicatie door de overheid worden genoemd als belemmerend voor de uitvoering.

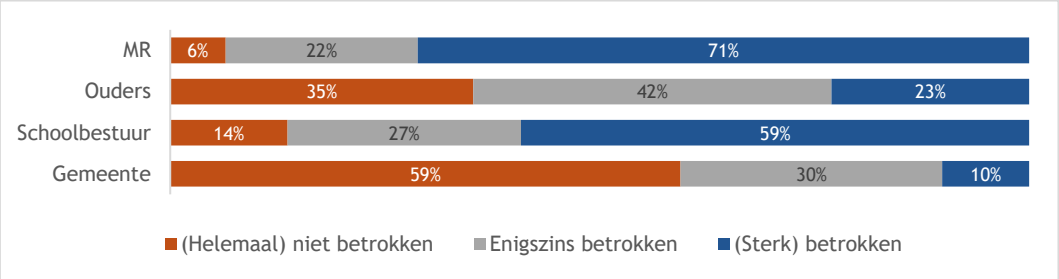
Zo'n 275 schoolleiders lichtten in een open antwoord toe waarover zij tevreden waren. Zij geven aan tevreden te zijn over de brede betrokkenheid van personeel, MR en soms ouders en leerlingen bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma. Volgens hen bood de schoolscan goed inzicht in vertragingen en ondersteuningsbehoeften, ook op sociaal-emotioneel gebied, en vormde deze een duidelijke basis voor de keuze van interventies. De menukaart en handreikingen werden als behulpzaam en richtinggevend ervaren, terwijl scholen voldoende vrijheid hadden om eigen keuzes te maken.

Figuur 4-1. Verloop van de voorbereiding (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



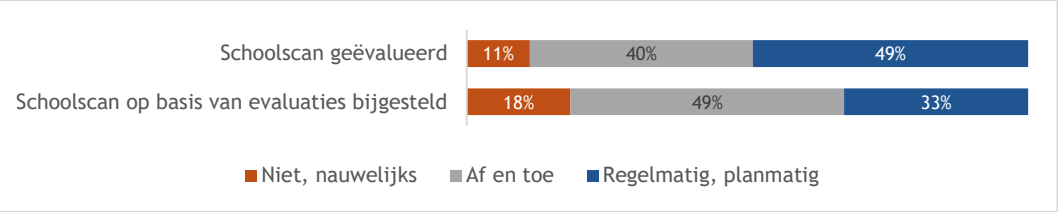
Schoolleiders geven aan dat met name de MR (71%) en het schoolbestuur (59%) (sterk) betrokken waren bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het onderwijsprogramma. Ouders waren ook bij de meerderheid van de scholen enigszins tot sterk betrokken (65%) en gemeenten waren het vaakst níet betrokken bij dit proces (59%) (zie Figuur 4-2). Op 88 procent van de scholen heeft de MR ook ingestemd met het schoolprogramma dat in het kader van het NP Onderwijs is opgesteld. Slechts bij 4 scholen was dit niet het geval en bij een tiende wist de schoolleider dit niet (meer) (niet in figuur). De mate van betrokkenheid van het schoolteam bij het uitvoeren van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma wordt door 80 procent van de schoolleiders omschreven als minstens de helft van het team. Voor ongeveer een vijfde van de scholen was dit minder dan de helft van het team en slechts op enkele scholen was niemand van het team hierbij betrokken (niet in figuur).

Figuur 4-2. In hoeverre waren deze partijen betrokken bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het onderwijsprogramma? (schoolleiders voortgezet onderwijs)



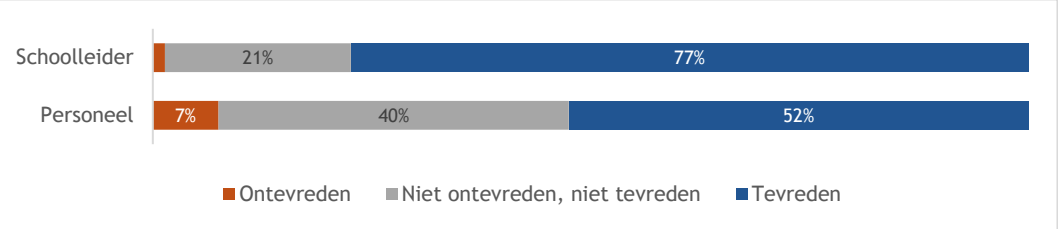
Aan de schoolleiders is nog een aantal vragen gesteld over het gebruik van de schoolscan (zie Figuur 4-3). Bijna de helft van hen geeft aan dat de schoolscan regelmatig en planmatig is geëvalueerd. Bij veertig procent gebeurde dit af en toe en ruim een tiende van de scholen evalueerde de schoolscan niet of nauwelijks. Het vervolgens bijstellen op basis van de evaluaties werd bij een derde van de scholen regelmatig en planmatig gedaan, bij ongeveer de helft af en toe en bij 18 procent niet of nauwelijks.

Figuur 4-3. Evaluatie en bijstelling van de schoolscan (schoolleiders voortgezet onderwijs)



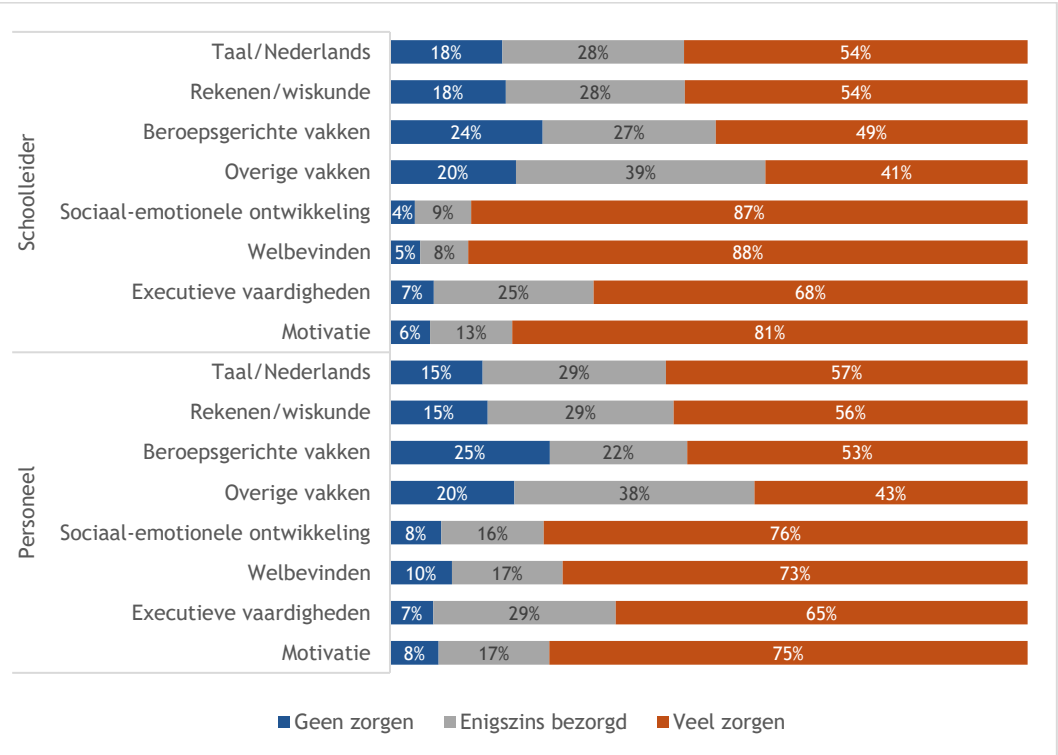
De meerderheid van de schoolleiders (77%) is tevreden over de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma (Figuur 4-4). Bij de schoolleiders ligt dit wat later, namelijk 52%.

Figuur 4-4. Tevredenheid over uitvoering schoolscan en opstellen schoolprogramma (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



Aan schoolleiders en onderwijspersoneel is gevraagd wat de grootste zorgen waren in het voortgezet onderwijs bij de start van het NP Onderwijs, aan het begin van de coronaperiode. Figuur 4-5 laat zien dat de grootste zorgen zaten bij de sociaal-emotionele ontwikkeling, het welbevinden, de motivatie en de executieve vaardigheden. Over de leerprestaties (Nederlands, wiskunde, beroepsgericht vakken, overige vakken) had de helft van de schoolleiders en personeelsleden zorgen.

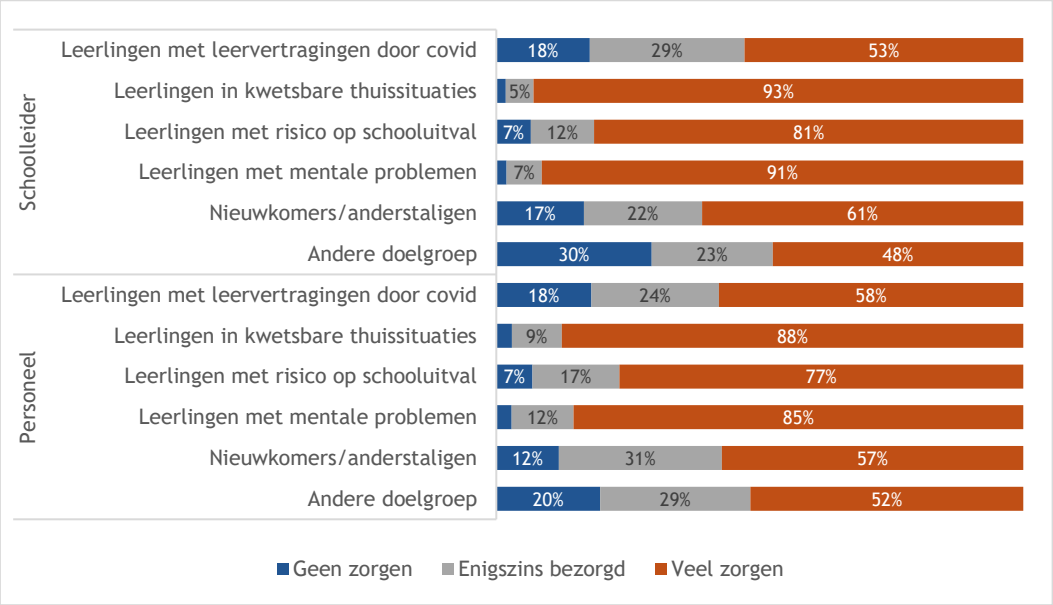
Figuur 4-5. Leergebieden waarover aan het begin van de coronaperiode zorgen waren (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



Bij schoolleiders en onderwijspersoneel bestonden er verreweg de meeste zorgen over leerlingen in kwetsbare thuissituaties, leerlingen met mentale problemen en leerlingen met risico op schooluitval (Figuur 4-6).

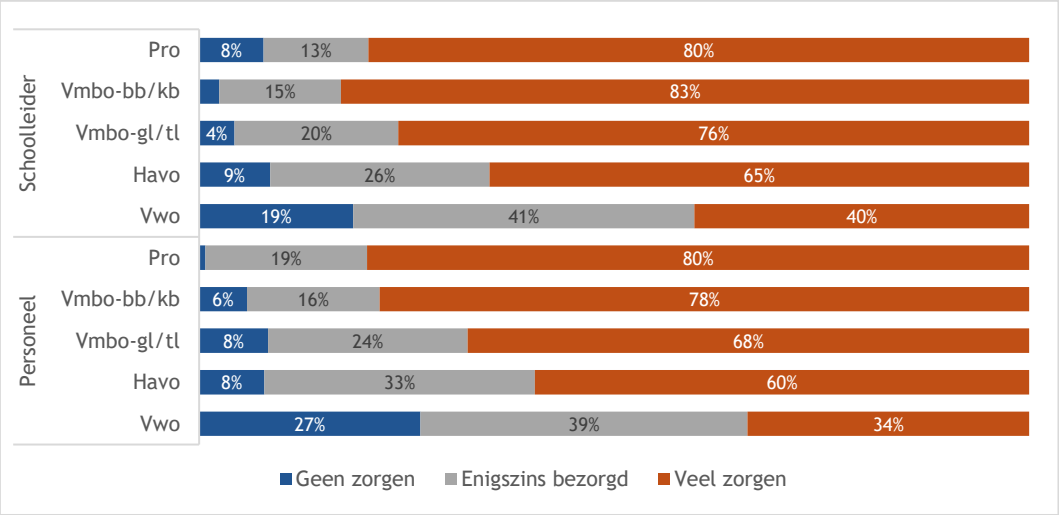
Ook over de overige groepen had een aanzienlijk aandeel (veel) zorgen. Hier waren de zorgen iets groter bij schoolleiders dan bij het onderwijspersoneel. Ongeveer 50 respondenten gaven een toelichting of noemden andere doelgroepen. Dit betreft vooral leerlingen met een kwetsbare thuissituatie, armoedeproblematiek, gebrekkige ICT-voorzieningen of weinig ondersteuning thuis. Daarnaast wordt een brede groep met extra ondersteuningsbehoeften genoemd, waaronder leerlingen met dyslexie, autisme, ADHD, LVB, neurodiversiteit of hoogbegaafdheid. Ook leerlingen met lage motivatie, schoolverzuim, migratieachtergrond, en asielzoekers worden genoemd, net als examenleerlingen, nieuwe instromers en leerlingen in het praktijkonderwijs, bb/kb of lwoo-onderwijs.

Figuur 4-6. Groepen leerlingen waarover aan het begin van de coronaperiode zorgen waren (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



De meeste zorgen waren er bij het praktijkonderwijs en vmbo en de minste bij het vwo (Figuur 4-7). Schoolleiders en personeelsleden verschillen hierin weinig van elkaar.

Figuur 4-7. Schoolsoorten waarover aan het begin van de coronaperiode zorgen waren (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)

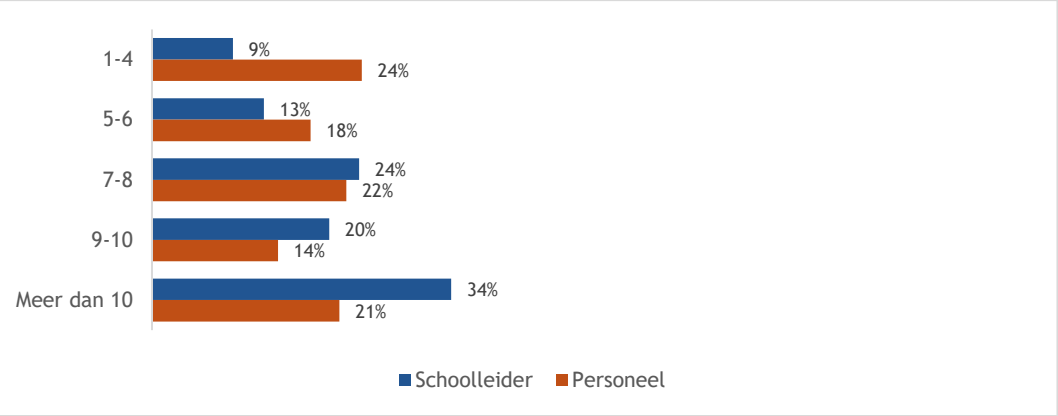


Figuur 4-8 toont welke interventies vo-scholen hebben gekozen en hoe vaak deze werden gekozen. Voor de beschrijving wordt uitgegaan van de antwoorden van de schoolleiders waarvan de aantallen zijn weergegeven. De meest gekozen interventies zijn gericht op welbevinden van leerlingen. Daarnaast is ook vaak ingezet op onder andere instructie in kleine groepen, extra onderwijsassistenten of instructeurs, sportieve activiteiten en één op één begeleiding. De interventies Toolkit Jonge Kind en Fonemisch bewustzijn zijn gericht op jonge kinderen en dus logischerwijs niet of nauwelijks gekozen in het vo. Deze interventies worden in het vervolg van dit hoofdstuk niet getoond in de figuren.

Figuur 4-8. Interventies waarvoor gekozen is

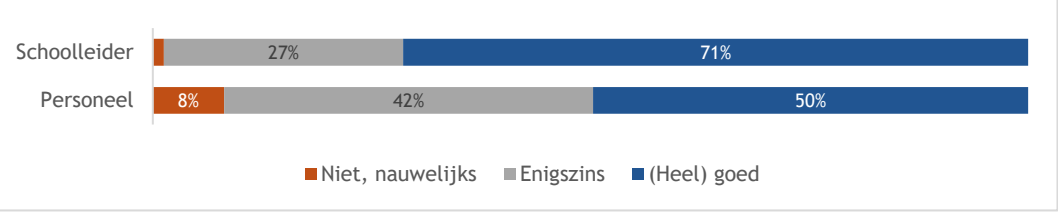
Er is ook gekeken naar het aantal interventies waarvoor scholen hebben gekozen (Figuur 4-9). Gemiddeld is op scholen voor voortgezet onderwijs (volgens de schoolleiders) gekozen voor 9,2 interventies. Ruim een derde van de scholen koos voor tien of meer verschillende interventies. Een vijfde van de scholen zat hier net onder met negen of tien interventies, bijna een kwart koos voor zeven of acht, 13 procent voor vijf of zes en 9 procent koos voor één tot vier verschillende interventies (volgens schoolleiders). Uit nadere analyses komt naar voren dat op scholen met veel achterstandsleerlingen doorgaans voor meer interventies gekozen is dan op scholen met weinig achterstandsleerlingen. Zo selecteerden scholen met weinig achterstandsleerlingen (Q1) gemiddeld 8,1 interventies en scholen met veel achterstandsleerlingen (Q5) 10,1 interventies.

Figuur 4-9. Aantal interventies waarvoor gekozen is (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



Aan zowel schoolleiders als onderwijspersoneel is gevraagd in hoeverre, als ze terugkijken, de interventies aansloten op de geconstateerde vertragingen. Uit Figuur 4-10 komt naar voren dat ruim 70 procent van de schoolleider vindt dat de interventies (heel) goed aansloten op de leervertragingen. Bijna 30 procent vond dat ze enigszins aansloten en slechts enkelen gaf aan dat de interventies niet of nauwelijks aansloten op de vertragingen. Het personeel is iets minder positief; van hen zegt de helft dat de interventies (heel) goed aansloten, ruim veertig procent dat ze enigszins aansloten en 8 procent dat ze niet of nauwelijks aansloten op de geconstateerde vertragingen.

Figuur 4-10. In hoeverre sloten interventies aan op geconstateerde vertragingen? (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)

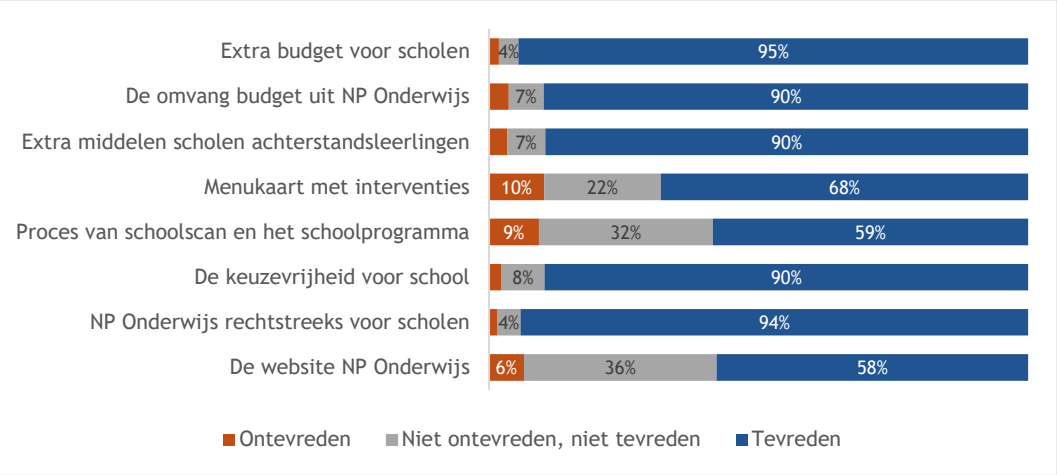


Zo'n 300 schoolleiders en leraren gaven een toelichting op de aansluiting van de interventies bij de geconstateerde vertragingen. Zij noemen dat de ingezette interventies veelal aansloten bij de geconstateerde vertragingen, waarbij zowel cognitieve vertragingen (taal, rekenen, studievaardigheden) als sociaal-emotionele effecten (welbevinden, motivatie, groepsvorming, executieve functies) werden opgepakt. Het verkleinen van klassen, extra ondersteuning in de les en bijspijkerprogramma's worden vaak genoemd als interventies die zichtbaar goed aansloten. Tegelijkertijd vond men het moeilijk vooraf te bepalen welke maatregelen het meest passend zouden zijn en was de effectiviteit lastig aantoonbaar door het ontbreken van een nulmeting, variatie tussen leerlingen en de dynamiek van de coronaperiode. Vooral problemen in motivatie, gedrag en mentaal welzijn bleken hardnekkiger en achteraf minder goed te verhelpen met de beschikbare interventies.

Een belangrijk onderdeel van het NP Onderwijs was evidence-informed werken. Hierover geeft de meerderheid (73%) van de schoolleiders aan dat ze dit belangrijk vinden, een kwart is neutraal en een aantal vindt het onbelangrijk. Volgens ongeveer de helft van de schoolleiders is het ook goed gelukt om evidence informed te werken en volgens een iets kleiner deel is het een beetje gelukt. Volgens een klein aantal scholen is het niet gelukt om evidence informed te werken. Ruim de helft van de scholen zijn niet ontevreden, maar ook niet tevreden over de eigen kennis en expertise over en praktische haalbaarheid van evidence informed werken. Ongeveer een vijfde was wel tevreden over deze punten en een kwart was ontevreden.

Over een aantal aspecten van het NP Onderwijs is gevraagd hoe tevreden schoolleiders hierover waren. De antwoorden hierop zijn weergegeven in Figuur 4-11. Te zien is dat de overgrote meerderheid tevreden is over de meeste aspecten. Dit geldt in iets mindere mate voor de menukaart, het proces van de schoolscan en het schoolprogramma en de website van het NP onderwijs. Hierover is nog steeds meer dan de helft tevreden, maar ook een aanzienlijk deel neutraal.

Figuur 4-11. Hoe tevreden bent u over onderstaande aspecten van het NP Onderwijs? (schoolleiders voortgezet onderwijs)

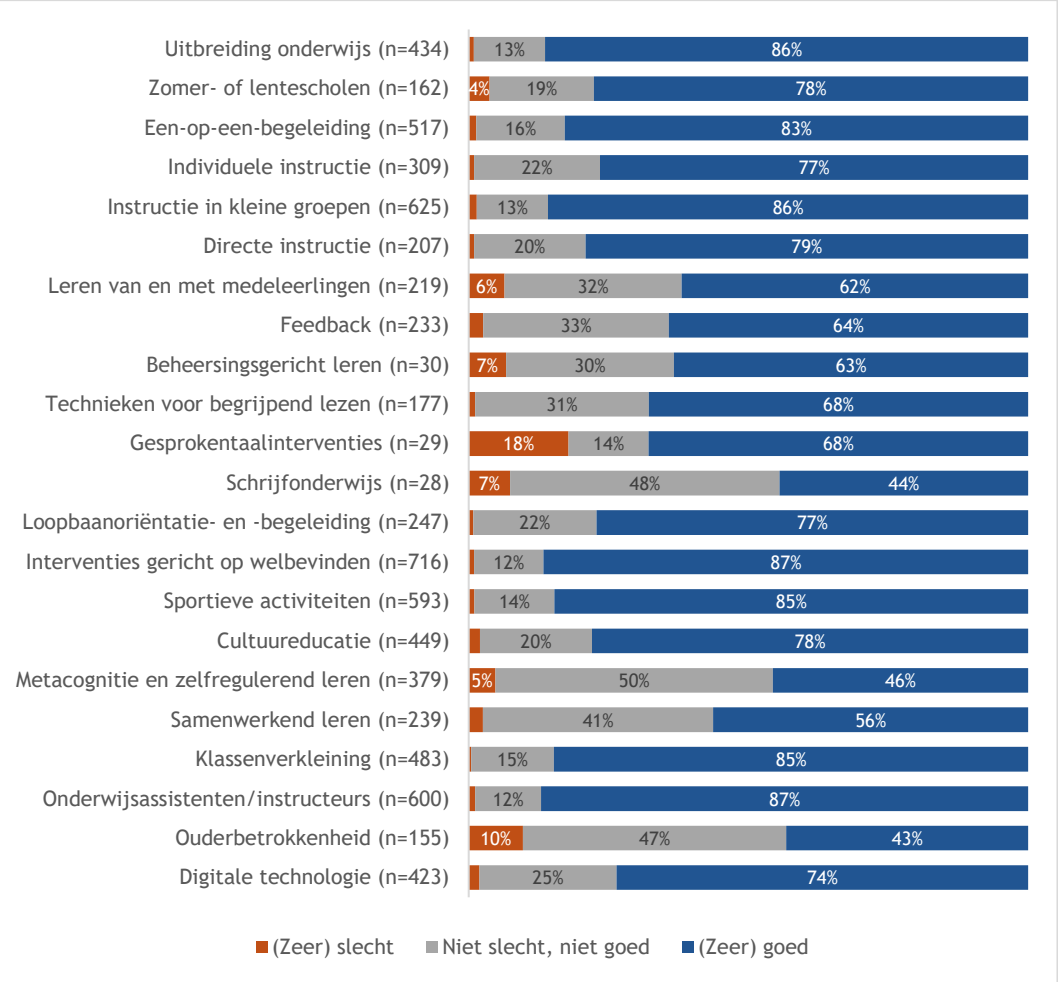


Ruim 450 schoolleiders gaven aan het eind van dit vragenblok een toelichting op hoe zij terugkijken de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma. De schoolscan bood inzicht in leervertragingen en sociaal-emotionele behoeften en hielp scholen gerichte keuzes te maken voor interventies. De menukaart werd vaak genoemd als handig hulpmiddel dat houvast en keuzevrijheid bood. Door de extra middelen konden maatwerk, extra begeleiding, kleinere groepen en ondersteuning worden gerealiseerd. Veel respondenten benadrukken de grote inzet, flexibiliteit en samenwerking van personeel en schoolleiding tijdens een onbekende en hectische periode. Ook noemen zij dat op deze wijze leerlingen in beeld bleven.

4.3 Output: implementatie van de interventies

Over vrijwel alle ingezette interventies zijn schoolleiders grotendeels van mening dat het goed gelukt is om ze uit te voeren (Figuur 4-12). Dit is het vaakst zo bij onder andere het inzetten van onderwijsassistenten/instructeurs en interventies gericht op het welbevinden. Er bestaat meer twijfel over het succes van de uitvoering bij interventies gericht op metacognitie en zelfregulerend werken, schrijfonderwijs en ouderbetrokkenheid. Een aantal schoolleiders geven aan dat het uitvoeren van ‘gesprokentaalinterventies’ niet goed gelukt is. Deze laatste twee genoemde interventies zijn door een gering aantal scholen uitgevoerd. Deze vraagstelling is ook voorgelegd aan onderwijspersoneel. Hun antwoorden zijn grotendeels in lijn met die van de schoolleiders.

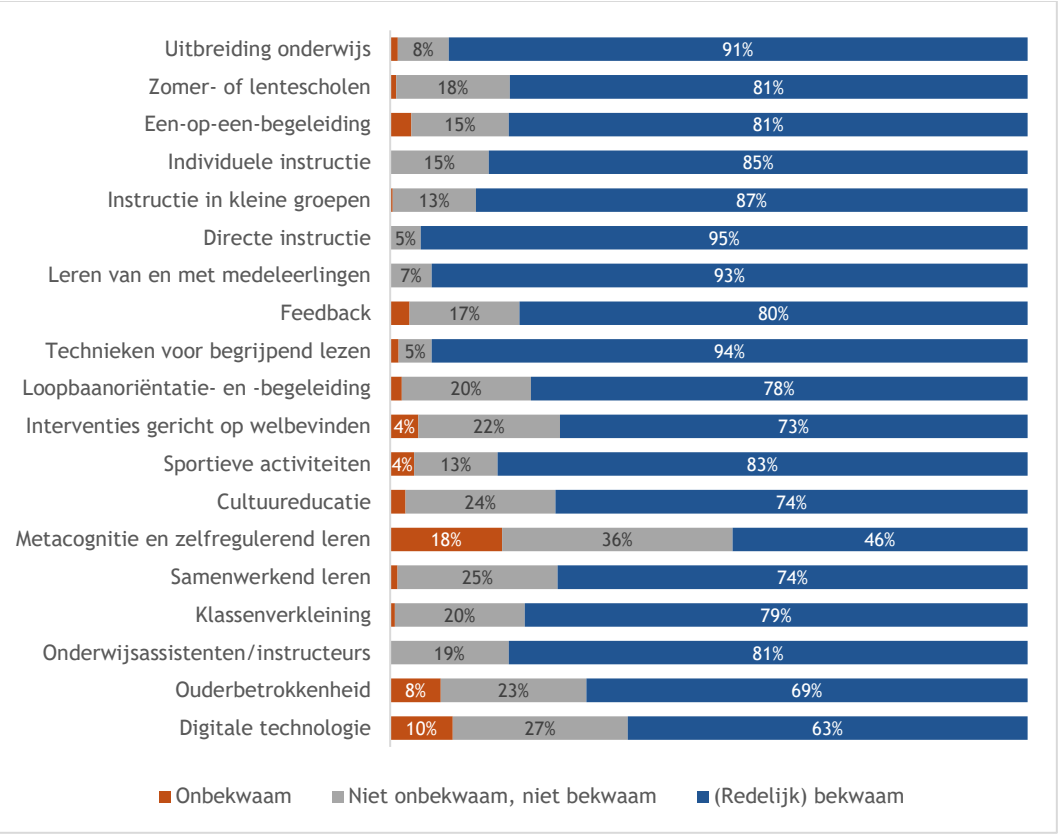
Figuur 4-12. In hoeverre is het gelukt om de interventies uit te voeren (schoolleiders voortgezet onderwijs)



Ongeveer 190 schoolleiders en leraren lichten toe waarom het niet altijd goed lukte om interventies uit te voeren. Zij noemen onder andere dat sommige interventies moeilijk uitvoerbaar waren door personeelstekorten, gebrek aan expertise, werkdruk, ruimtegebrek of gebrek aan tijd voor organisatie en borging. Daarnaast bleken interventies soms niet goed aan te sluiten bij de doelgroep, bijvoorbeeld door verschillen in motivatie of een kwetsbare thuissituatie waardoor deelname beperkt bleef. Ouderbetrokkenheid is een vaak genoemd knelpunt, evenals het ontbreken van continuïteit door tijdelijke middelen en wisselingen in personeel of leiding. Bij enkele activiteiten, zoals lentescholen of externe interventies, viel het effect tegen of was het animo laag. Tot slot werd genoemd dat met interventies op mentaal welzijn en motivatie lastiger succes is te boeken, omdat oorzaken deels buiten de invloed van de school liggen.

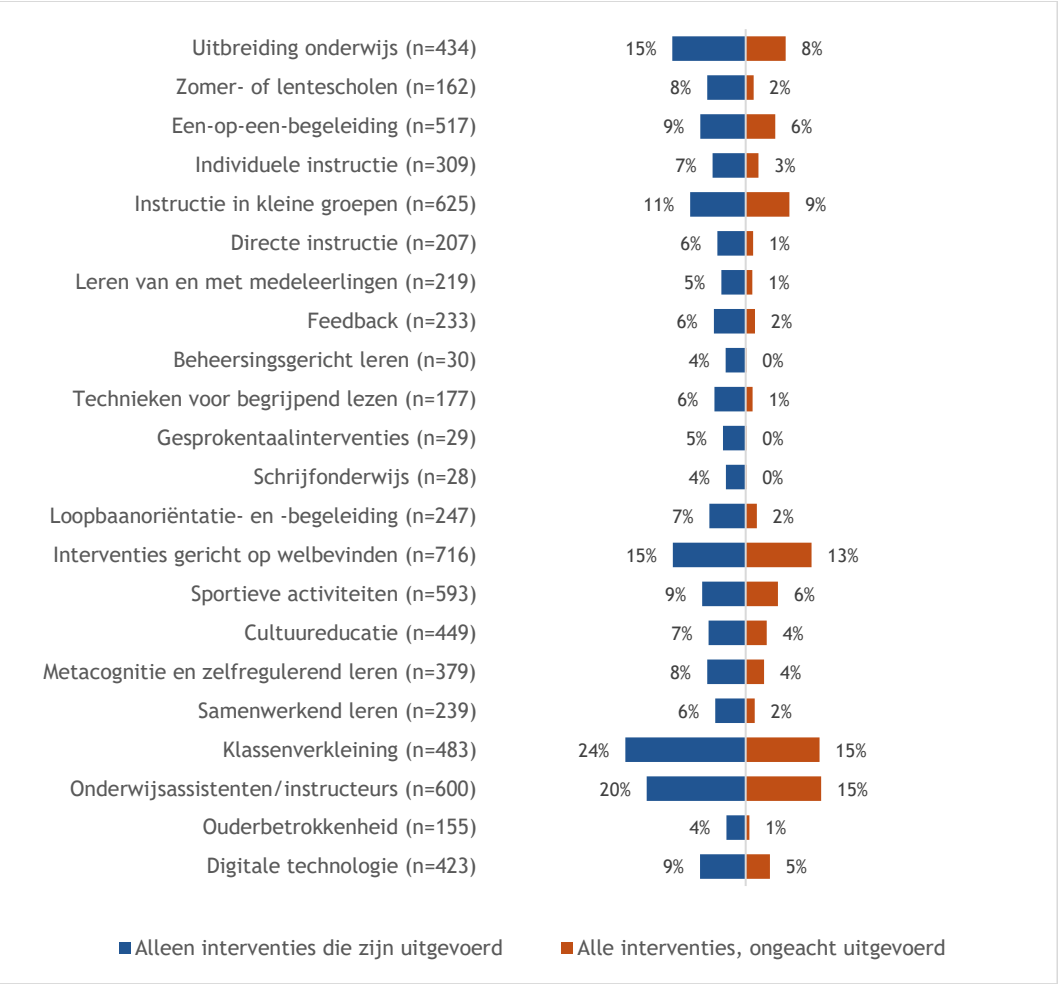
Het grootste deel van het onderwijspersoneel geeft bij vrijwel alle interventies waar zij zelf bij betrokken waren aan dat ze zich bekwaam voelde om dit uit te voeren (zie Figuur 4-13). De meeste twijfel hierin zit bij de interventie gericht op metacognitie en zelfregulerend leren. In het vorige figuur zagen we ook dat schoolleiders minder zeker waren over het succes van de uitvoering van deze interventie.

Figuur 4-13 Hoe bekwaam voelde onderwijspersoneel zich om de interventies uit te voeren? (personeel voortgezet onderwijs)



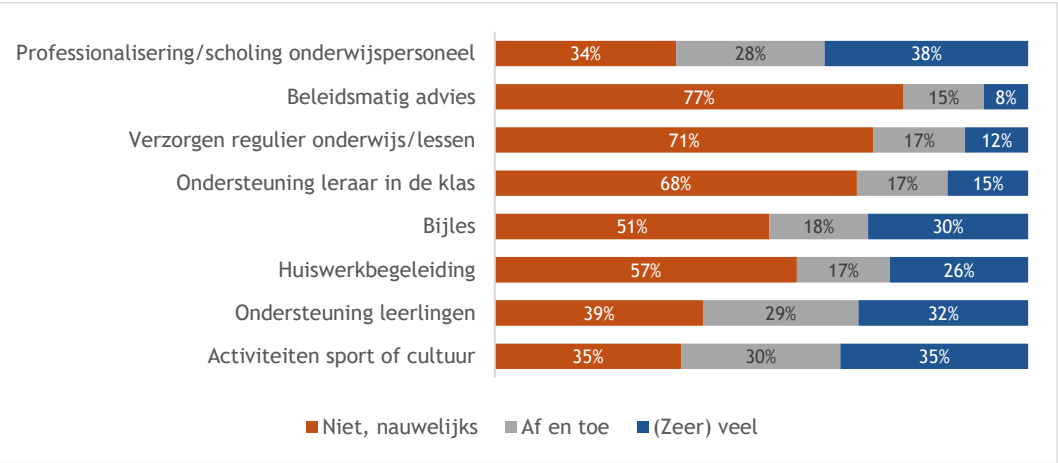
In Figuur 4-14 is de procentuele verdeling weergegeven van de financiële middelen over de interventies. De figuur toont de verdeling van het budget over de interventies: in blauw alleen indien de interventies uitgevoerd zijn; in oranje alle interventies (daar is de waarde '0' toegekend aan scholen die een interventie niet hebben uitgevoerd). Gekeken naar de interventies die zijn uitgevoerd, zien we dat gemiddeld genomen het grootste deel van het budget werd besteed aan klassenverkleining en de inzet van onderwijsassistenten/instructeurs, namelijk een vijfde tot een kwart. Dit zijn dan ook kostbare interventies. Andere interventies waar relatief veel budget aan werd uitgegeven zijn uitbreiding van het onderwijs en interventies gericht op het welbevinden.

Figuur 4-14. Procentuele verdeling van de middelen over de interventies (categorie 'Alleen interventies die zijn uitgevoerd' telt niet op tot 100) (schoolleiders voortgezet onderwijs)



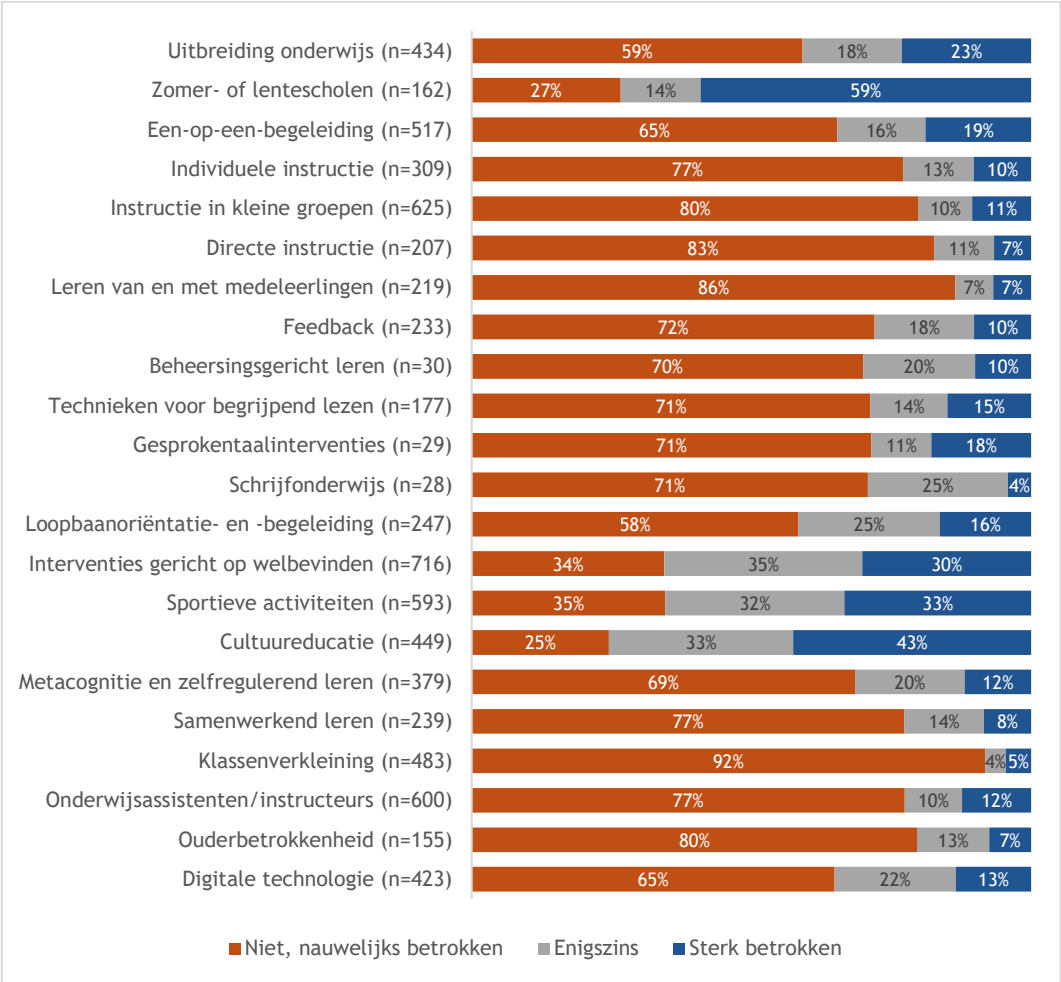
Ruim 90 procent van de scholen maakte op enig moment gebruik van op externe partijen. Externen zijn het meest ingezet voor professionalisering/scholing van onderwijspersoneel. Namelijk bij 38 procent van de scholen (zeer) veel en bij nog eens 28 procent af en toe. De inzet van externen was ook vaak gericht op sport of cultuur en ondersteuning van leerlingen. Voor beleidsmatig advies, het verzorgen van regulier onderwijs en ondersteuning van de leraar in de klas werden externe partijen nauwelijks ingezet (Figuur 4-15).

Figuur 4-15. Waarvoor externen ingezet? (schoolleiders voortgezet onderwijs)



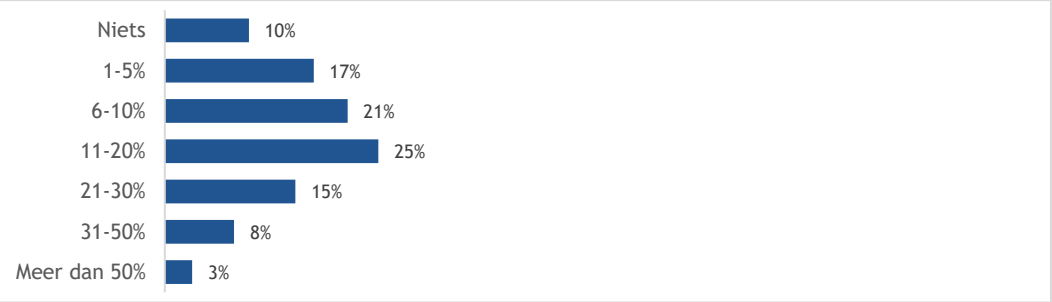
Ten aanzien van de concrete interventies zijn externe partijen het vaakst betrokken bij de inzet van zomer- of lentescholen (59%). Een verklaring hiervoor is dat deze interventies buiten schooltijden (in vakanties) wordt uitgevoerd. Daarnaast zijn door iets minder dan de helft van de scholen (43%) externe partijen (in sterke mate) ingezet voor cultuureducatie en door ongeveer een derde voor sportieve activiteiten (33%) en interventies gericht op het welbevinden (30%). Externe partijen waren het minst betrokken bij interventies die binnen de school worden geregeld, zoals klassenverkleining, leren van medeleerlingen en directe instructie. Ongeveer 40 schoolleiders noemen andere activiteiten waarvoor externen zijn ingehuurd. Zij geven aan dat externe ondersteuning vooral werd ingezet voor examentrainingen, huiswerk- en studiebegeleiding, ICT/digitalisering, formatief evalueren, coördinatie en organisatorische ondersteuning (zoals roostering), en voor activiteiten op het gebied van welbevinden (sportactiviteiten, culturele of praktische workshops). Ook werden middelen gebruikt voor aanschaf van ICT-voorzieningen en lesmateriaal, monitoring, ouderondersteuning, en voorbereiding van toetsweken en examens. Tegelijkertijd geven enkele scholen aan bij voorkeur intern te organiseren vanwege kosten, effectiviteit en binding met leerlingen, waardoor externe inhuur beperkt bleef.

Figuur 4-16. Mate waarin externe partijen betrokken waren bij de interventies (schoolleiders voortgezet onderwijs)



Alle uitgaven aan externen bij elkaar genomen, heeft een kwart van de scholen 11 tot 20 procent van hun budget besteed aan de inzet van externe partijen. Tien procent van de scholen gaf niets uit aan externen en 3 procent besteedde meer dan de helft van hun budget aan externe partijen (Figuur 4-17). Gemiddeld hebben scholen voor voortgezet onderwijs 17 procent van hun budget besteed aan externe partijen.

Figuur 4-17. Percentage van alle uitgaven voor externen (schoolleiders voortgezet onderwijs)

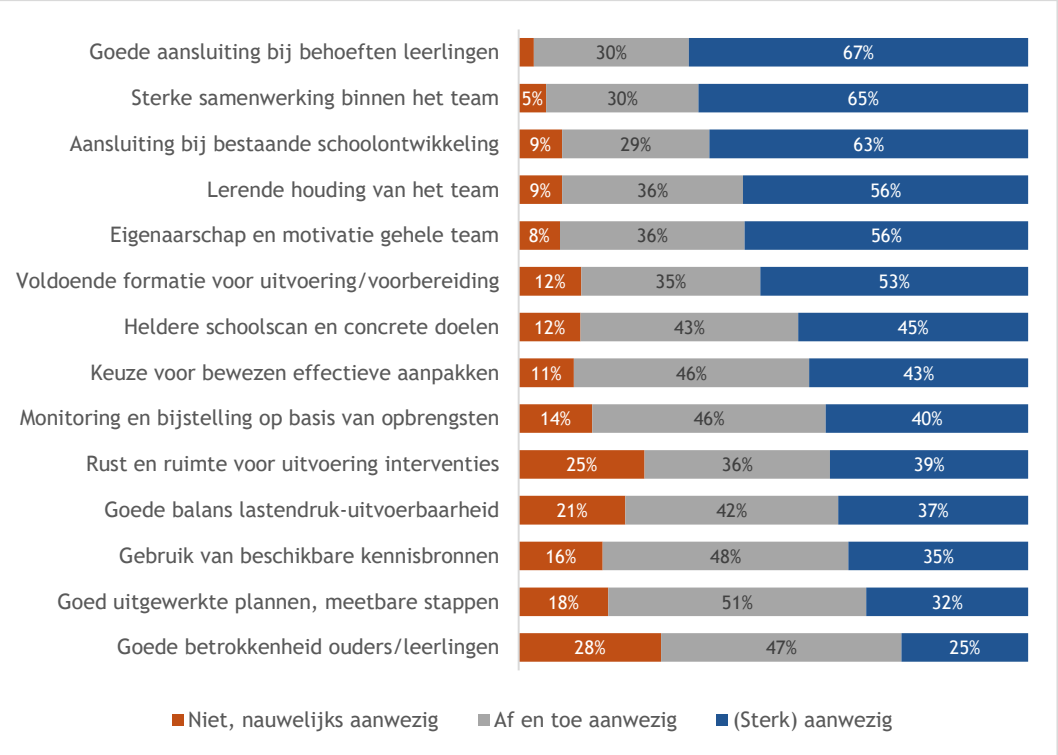


Het grootste deel de schoolleiders, 72 procent, is tevreden over de samenwerking met externe partijen. Een kwart is neutraal en de overige 3 procent blijkt ontevreden (niet in figuur). Ongeveer 80 schoolleiders gaven een toelichting op de tevredenheid over de externe inhuur. Zij schetsen een wisselend beeld van de inzet van externe partijen. De kwaliteit van ondersteuning varieerde sterk per aanbieder en per type inzet: examentrainingen, huiswerkbegeleiding, onderwijsassistenten en welbevindens-trajecten werden soms als effectief ervaren, maar er werden ook teleurstellingen genoemd door beperkte expertise, onvoldoende aansluiting bij de doelgroep of een verdienmodel met hoge kosten. Scholen die kozen voor bekende of zorgvuldig geselecteerde partijen waren vaker tevreden. Veel respondenten geven aan dat zij voorkeur hebben voor inzet van eigen personeel, vanwege binding, continuïteit en betere aansluiting bij de schoolcontext.

Een van de belangrijkste knelpunten bij de uitvoering van de interventies, was volgens schoolleiders uitval van leraren door ziekte (Figuur 4-18). Bij 43 procent van de scholen was dit sterk en bij 28 procent af en toe aanwezig. Daarnaast was ook een structureel lerarentekort bij 38 procent van de scholen een knelpunt dat (sterk) aanwezig was en bij 27 procent af en toe aanwezig. Druk door andere onderwijsprioriteiten en te grote ambities in korte tijd waren ook voor meer dan de helft van de scholen af en toe of in sterke mate een knelpunt bij het uitvoeren van de interventies. Knelpunten die veel minder vaak werden ervaren zijn een slechte aansluiting bij de behoefte van leerlingen, weinig afstemming binnen het team en een verkeerde inschatting van de benodigde inzet/middelen. De knelpunten zitten dus voornamelijk in een tekort aan capaciteit in combinatie met grote ambities. Onderwijspersoneel ervoer in ongeveer dezelfde mate de zojuist genoemde grootste knelpunten. Wel worden de knelpunten die volgens schoolleiders niet of nauwelijks aanwezig waren, zoals een slechte aansluiting bij de behoeften van leerlingen en weinig afstemming binnen het team, door onderwijspersoneel vaker genoemd. Beide knelpunten waren volgens 40 procent van deze groep af en toe en volgens 18 procent sterk aanwezig.

Ongeveer 130 schoolleiders en leraren noemen nog andere knelpunten. Belangrijke knelpunten lagen bij hoge werkdruk, personeelstekorten en onzekerheid of veranderingen in regelgeving en financiering. Het tijdelijke karakter van middelen maakte het lastig om duurzame keuzes te maken, personeel aan te nemen of interventies te borgen. In korte tijd kwam veel geld beschikbaar, waardoor keuzes onder druk moesten worden gemaakt en de planvorming weinig ruimte kreeg. Administratieve lasten, veranderende verantwoordingseisen en ruimtegebrek belemmerden de uitvoering van interventies. Daarnaast was het bereiken en betrekken van ouders en leerlingen niet altijd haalbaar. Ook wisselende kwaliteit van externe ondersteuning, instabiliteit in schoolorganisaties en mentale belasting van personeel hadden impact op de voortgang en effectiviteit van maatregelen.

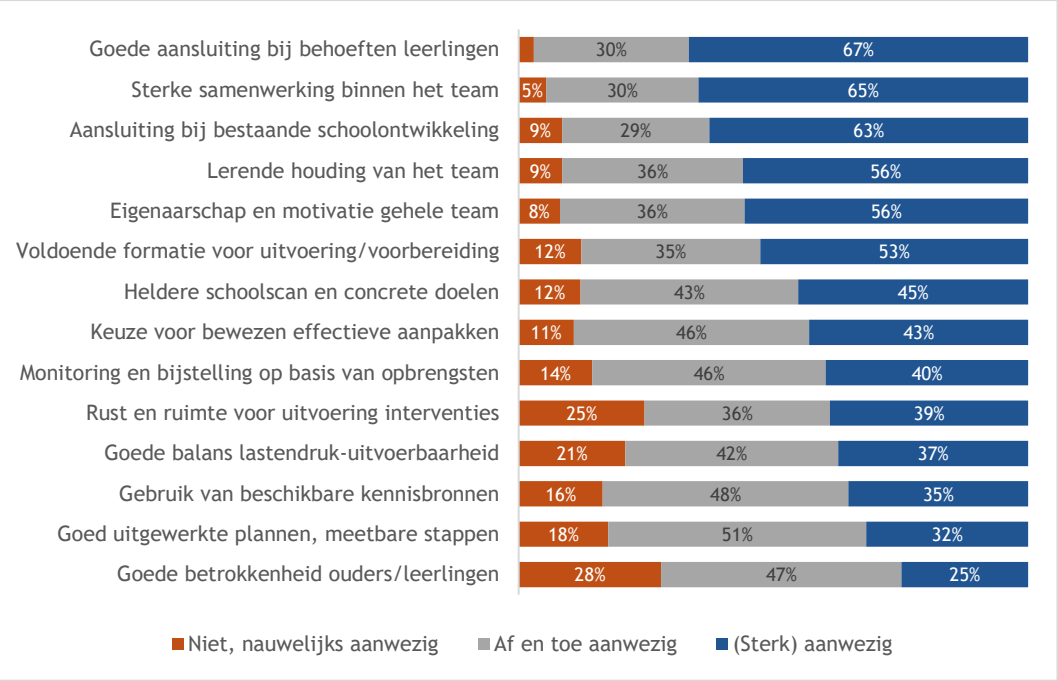
Figuur 4-18. Aanwezige knelpunten (schoolleiders voortgezet onderwijs)



Daartegenover staan succesfactoren bij de uitvoering van de interventies, die in Figuur 4-19 zijn weergegeven. Volgens schoolleiders waren de meest aanwezige succesfactoren een goede aansluiting bij de behoeften van leerlingen, een sterke samenwerking binnen het team en de aansluiting bij bestaande schoolvakken. Deze drie waren volgens ongeveer 30 procent van de schoolleiders af en toe en volgens meer dan 60 procent sterk aanwezig. Het onderwijspersoneel benoemt vooral de samenwerking en het lerend vermogen van het team. Volgens meer dan de helft was er een sterke samenwerking binnen het team (58%) en was een lerende houding (de bereidheid van het team om te leren, experimenteren en reflecteren; 52%) ook sterk aanwezig. Overkoepelend komt naar voren dat teamgerichte randvoorwaarden (zoals sterke samenwerking binnen het team, een lerende houding van het team, en eigenaarschap en motivatie binnen het team) volgens zowel schoolleiders als onderwijspersoneel vaak aanwezig waren tijdens de uitvoering van het NP Onderwijs. Wel staan schoolleiders hier wat positiever in dan het onderwijspersoneel zelf. Verder worden ook de kwaliteit van de planvorming en uitvoering als belangrijke succesfactoren en personele tekorten als belangrijke knelpunten gezien.

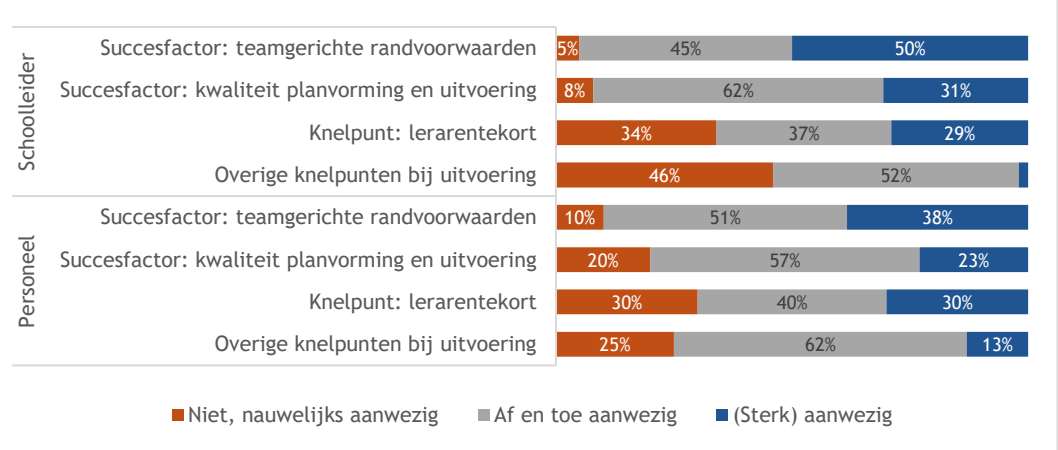
Ongeveer 130 schoolleiders en leraren beschrijven nog andere succesfactoren. Zij noemen als belangrijke succesfactoren een sterk en betrokken team, met flexibiliteit, toewijding en oog voor individuele leerlingen. Extra succesfactoren waren onder meer zicht op kwetsbare leerlingen, goede digitale voorzieningen, gericht leiderschap of coördinatie, en ruimte voor scholen om eigen keuzes te maken. Het snel kunnen schakelen tussen onderwijsvormen en het bieden van maatwerk (zoals kleine groepen, extra mentoruren, of persoonlijke begeleiding) droegen volgens respondenten bij aan het beperken van vertragingen en het bevorderen van welbevinden. In enkele gevallen zorgden bestaande schoolontwikkeling en teamcultuur ervoor dat interventies goed aansloten op wat al in gang was gezet en structureel konden worden voortgezet.

Figuur 4-19. Aanwezige succesfactoren (schoolleiders voortgezet onderwijs)



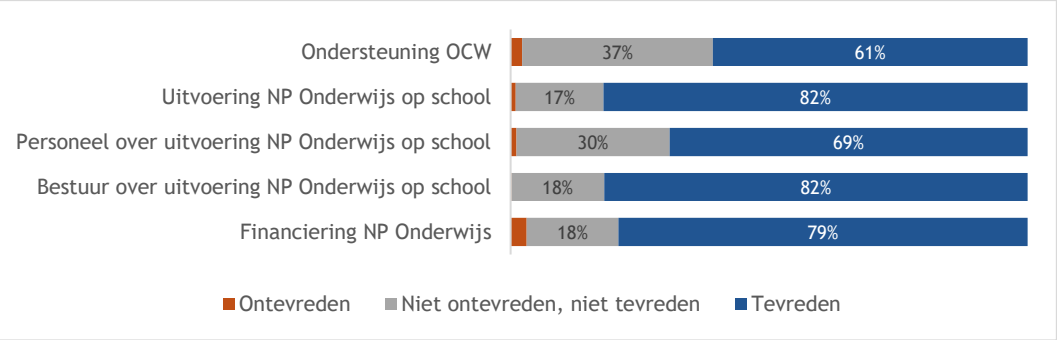
Figuur 4-20 vat de knelpunten en succesfactoren nog eens samen in vier factoren: teamgerichte randvoorwaarden, kwaliteit van planvorming en uitvoering (succesfactoren) en lerarentekorten en overige belemmeringen als knelpunten (zie Bijlage tabel 11). Hierin is duidelijk te zien dat teamgerichte randvoorwaarden voor succes door zowel schoolleiders als onderwijspersoneel als belangrijke succesfactor voor de uitvoering van het NP Onderwijs worden beschouwd. Het lerarentekort vormt een knelpunten bij de uitvoering volgens ongeveer 30 procent van de schoolleiders en personeelsleden.

Figuur 4-20. Aanwezige succesfactoren en knelpunten (factoren) (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



Figuur 4-21 toont de algehele tevredenheid van schoolleiders over de uitvoering van het NP Onderwijs. Ruim 80 procent is tevreden over de uitvoering en een even groot deel rapporteert dat hun bestuur er hetzelfde in staat. De tevredenheid is het kleinst als het gaat om de ondersteuning van OCW; een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat OCW op grotere afstand van de scholen opereert, waardoor de geboden ondersteuning minder zichtbaar of als minder direct relevant wordt ervaren. Ook onderwijspersoneel is gevraagd naar hun algehele tevredenheid over de uitvoering van het NP Onderwijs. Ruim van de helft (54%) van hen geeft aan hier tevreden over te zijn.

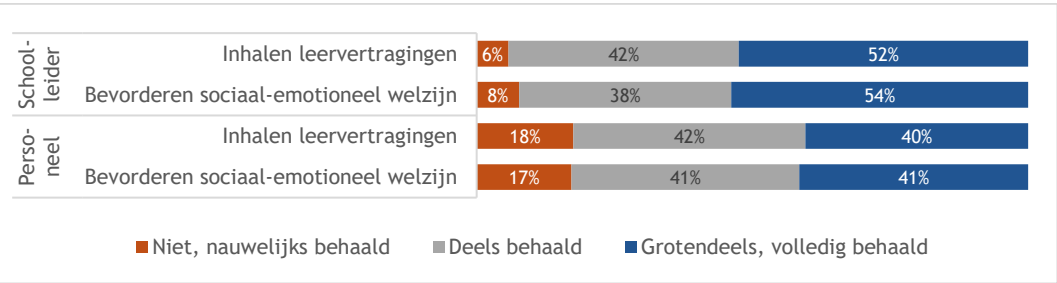
Figuur 4-21 Algehele tevredenheid (schoolleiders voortgezet onderwijs)



4.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs

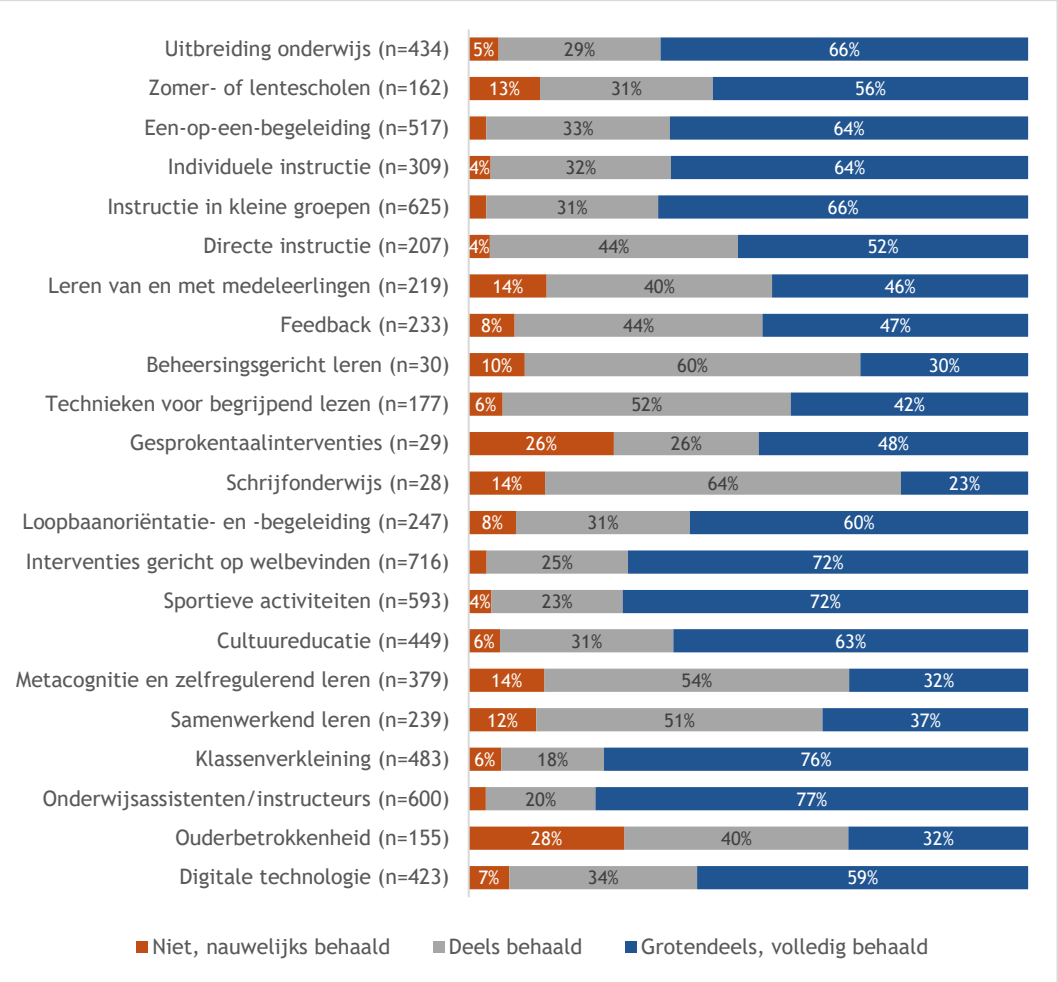
Tot slot kijken we naar de resultaten die scholen in het voortgezet onderwijs met het NP Onderwijs zijn behaald. De twee hoofddoelen waren het inhalen van leervertragingen als gevolg van de coronapandemie en het bevorderen van het sociaal-emotioneel welzijn van leerlingen. In Figuur 4-22 is te zien dat volgens ruim de helft van de schoolleiders beide doelen grotendeels of volledig zijn behaald. Ongeveer 4 op de 10 geeft aan dat de doelen deels zijn behaald. Onderwijspersoneel is iets minder positief over de opbrengst van het programma. Van deze groep vind zo'n 40 procent dat de doelen grotendeels of volledig zijn behaald. Iets minder dan een vijfde geeft aan dat de doelen niet of nauwelijks zijn behaald.

Figuur 4-22. Doelen van NP Onderwijs behaald (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



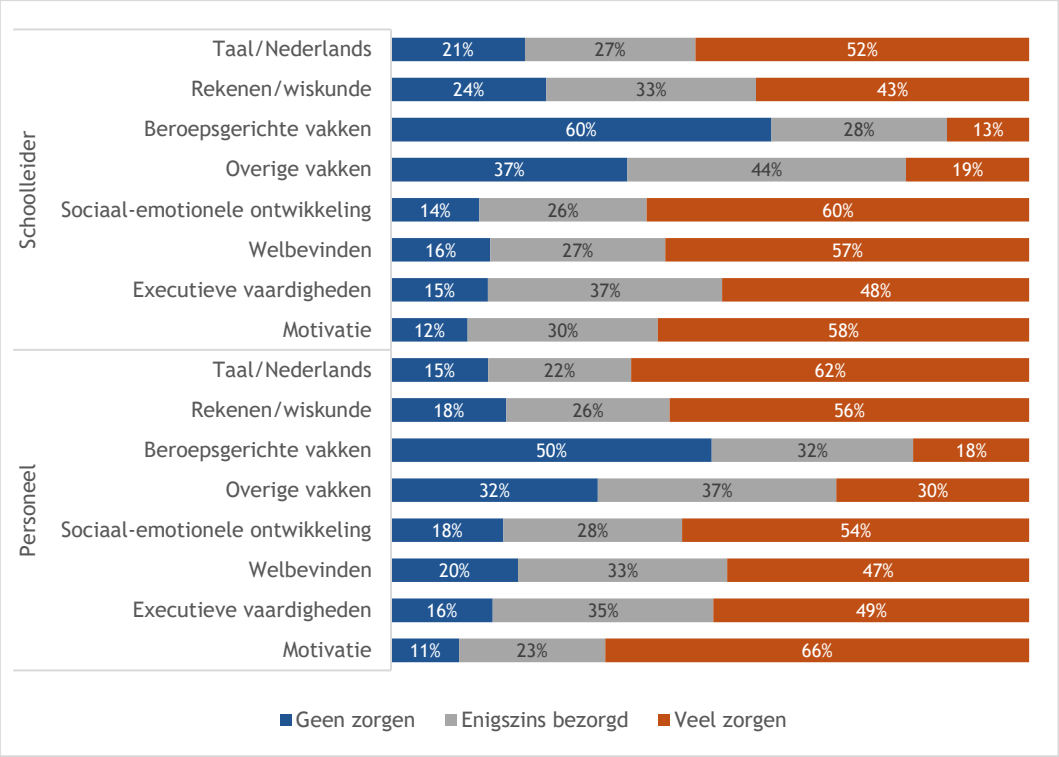
Figuur 4-23 laat zien dat met de inzet van onderwijsassistenten, klassenverkleining, interventies gericht op welbevinden en sportieve activiteiten het meest is bereikt wat scholen hiermee voor ogen hadden, volgens schoolleiders. Dit lijkt het minst te zijn gelukt met schrijfonderwijs, beheersingsgericht leren, metacognitie en zelfregulerend leren en ouderbetrokkenheid. Onderwijspersoneel geeft aan dat de gestelde doelen het beste zijn bereikt met sportieve activiteiten en het minste met ouderbetrokkenheid (niet in figuur).

Figuur 4-23. Doelen van interventies behaald (schoolleiders voortgezet onderwijs)



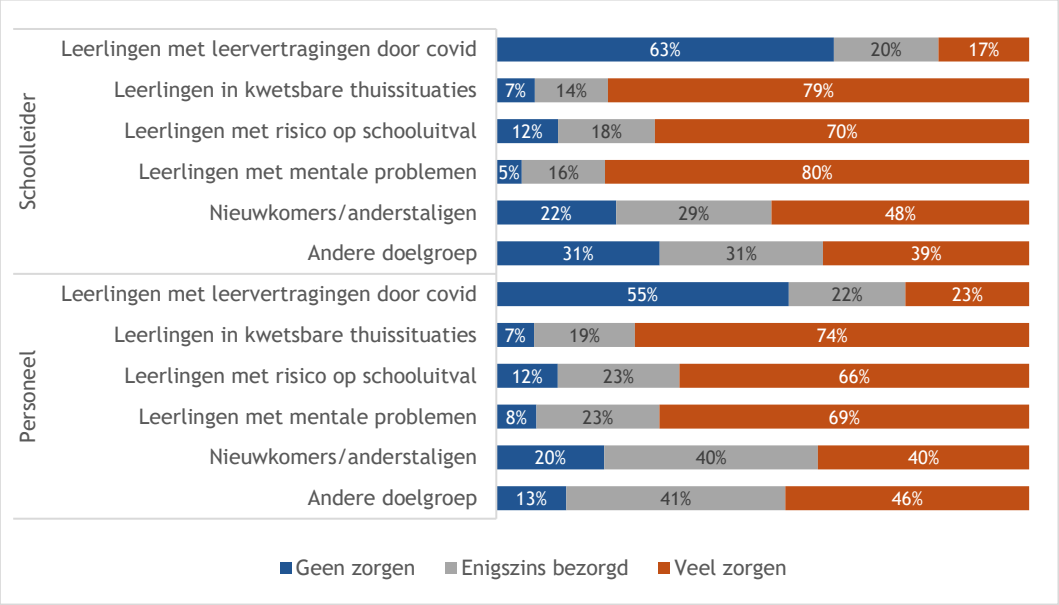
Op dit moment maken schoolleiders en onderwijspersoneel zich nog het meeste zorgen over de sociaal-emotionele ontwikkeling en de motivatie van leerlingen (zie Figuur 4-24). Wel is duidelijk te zien dat deze zorgen op dit moment een stuk lager liggen dan aan het begin van de coronaperiode (zie begin van dit hoofdstuk). Zo had 80 tot 90 procent van de schoolleiders veel zorgen over de sociaal-emotionele ontwikkeling, het welbevinden en de motivatie van leerlingen, waar dat nu tussen de 50 en 60 procent ligt. De zorgen over de leerprestaties op taal/Nederlands en rekenen/wiskunde zijn bij schoolleiders ongeveer hetzelfde gebleven en bij het personeel zijn de zorgen over Nederlands zelfs iets toegenomen van 57 naar 62 procent.

Figuur 4-24. Leergebieden waarover nu nog zorgen bestaan (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



Wat opvalt bij de zorgen over specifieke groepen leerlingen (Figuur 4-25), is dat schoolleiders en onderwijspersoneel op dit moment een stuk minder zorgen hebben over leerlingen met leervertragingen door covid, dan aan het begin van de pandemie. Het aandeel dat zich hier veel zorgen over maakt is gedaald van ruim de helft naar ongeveer een vijfde. Ook over de overige groepen leerlingen is de hoeveelheid zorgen gedaald, alhoewel in minder sterke mate. Op dit moment liggen de meeste zorgen bij leerlingen in kwetsbare thuissituaties, leerlingen met risico op schooluitval en leerlingen met mentale problemen.

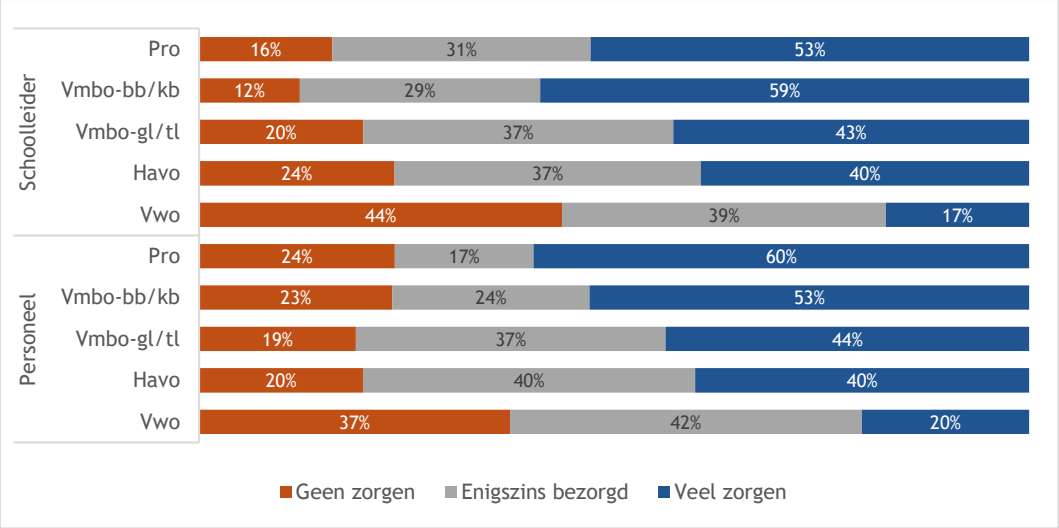
Figuur 4-25. Groepen leerlingen waarover nu nog zorgen bestaan (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



Ongeveer 30 schoolleiders en leraren noemen nog andere doelgroepen waarover momenteel nog zorgen bestaan. Zij geven aan dat er nog steeds zorgen bestaan over leerlingen met motivatieproblematiek, minderjarige vluchtelingen en nieuwkomers, leerlingen met armoedeproblematiek of een kwetsbare thuissituatie, en neurodivergente leerlingen (zoals autisme, ADHD, dyslexie of LVB). Ook hoogbegaafdheid en onderpresteren worden genoemd als hardnekkige aandachtspunten. Daarnaast is er zorg over grensoverschrijdend gedrag, overmatig schermgebruik, prestatie-stress, schoolverzuim en thuiszitters. Respondenten signaleren dat nieuwe lichtingen leerlingen die tijdens de coronaperiode in het primair onderwijs zaten, soms moeite hebben met groepsprocessen, sociale ontwikkeling en aansluiting bij het voortgezet onderwijs.

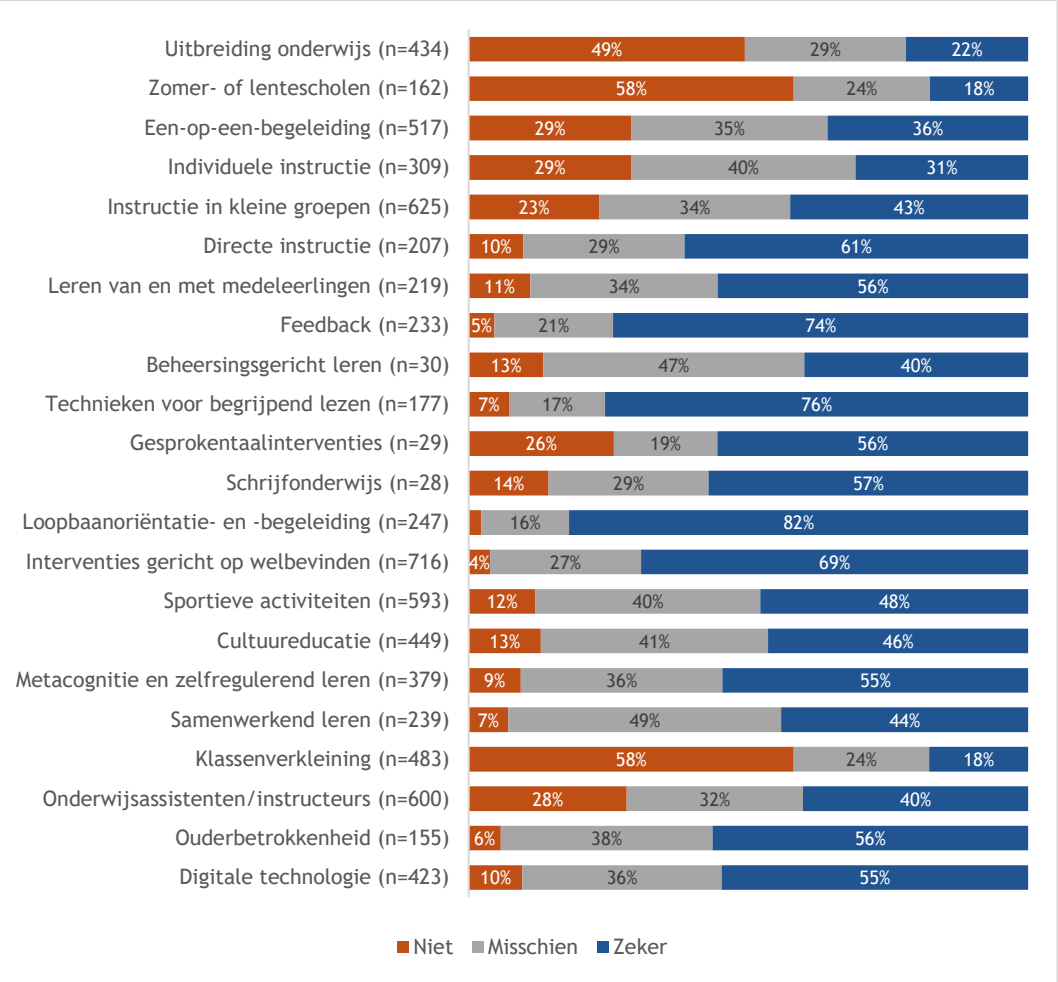
Wat betreft de verschillende schoolsoorten zijn de zorgen voor alle categorieën flink gedaald (zie ook paragraaf 8.3.2 waar nader wordt ingegaan op zorgen over leerlingen in het voortgezet onderwijs), vergeleken de situatie aan het begin van de coronapandemie (Figuur 4-26). Ongeveer 80 procent van de schoolleiders en onderwijspersoneel had toen veel zorgen over praktijkonderwijs en vmbo-bb/kb, waar dat nu tussen de 50 en 60 procent ligt. Verder is de verhouding tussen de schoolsoorten vergelijkbaar gebleven, met de meeste zorgen over vmbo en pro en de minste over vwo.

Figuur 4-26. Schoolsoorten waarover nu nog zorgen bestaan (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



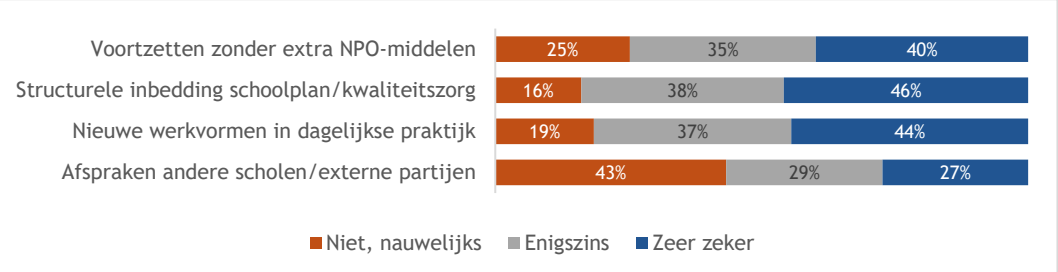
Het NP Onderwijs is na het schooljaar 2024-2025 afgelopen, maar scholen kunnen bepaalde interventies voortzetten, ook zonder extra middelen. Borging van interventies is dan ook een belangrijke opbrengst van het programma. Aan schoolleiders is gevraagd in hoeverre de interventies die op hun school zijn toegepast tijdens het NP Onderwijs worden voortgezet. In Figuur 4-27 zien we dat loopbaanoriëntatie en -begeleiding het vaakst wordt doorgezet, namelijk (zeker) op 82 procent van de scholen die dit als interventie hebben ingezet. Ook technieken voor begrijpend lezen en feedback worden vaak voortgezet. De interventies die het vaakst komen te vervallen zijn klassenverkleining, zomer- of lentescholen en uitbreiding van het onderwijs. Mogelijk kunnen deze interventies niet worden behouden binnen het standaard schoolbudget.

Figuur 4-27. Voortzetting interventies (schoolleiders voortgezet onderwijs)



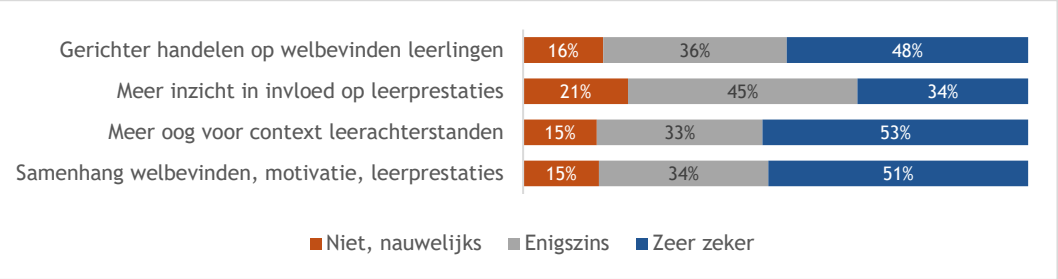
Naast directe resultaten op de prestaties en het welbevinden van leerlingen, heeft het NP Onderwijs ook opbrengsten voor de schoolorganisatie. Verschillende aspecten hiervan zijn weergegeven in Figuur 4-28 t/m Figuur 4-33. Wat betreft borging en duurzaamheid blijkt dat 40 procent van de scholen zeer zeker hun interventies doorzetten zonder extra NP Onderwijs middelen en iets minder dan de helft van de scholen heeft de interventies volledig structureel ingebed in het schoolplan of de kwaliteitszorg en heeft nieuwe routines of werkvormen onderdeel gemaakt van de dagelijkse praktijk. Een wat kleiner deel van de scholen heeft ook afspraken gemaakt met andere scholen of externe partijen over samenwerking of gemeenschappelijke aanpakken.

Figuur 4-28. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: borging & duurzaamheid (schoolleiders voortgezet onderwijs)



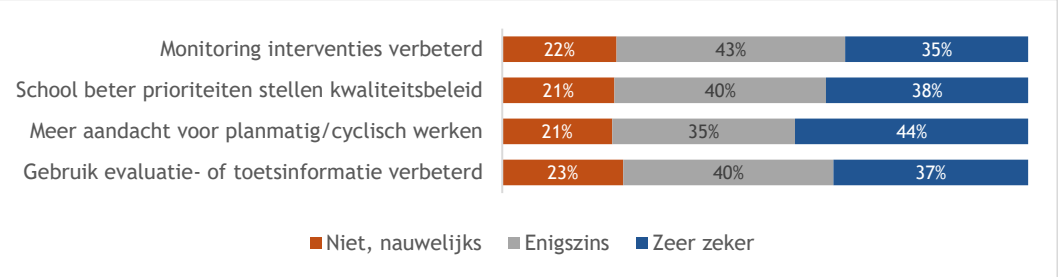
De helft heeft geleerd gerichter te handelen op het welbevinden van leerlingen, meer oog te hebben voor de context van leervertragingen en meer zicht te hebben op de samenhang tussen welbevinden, motivatie en leerprestaties (Figuur 3-27) en 34 procent kreeg meer inzicht in de beïnvloedbaarheid van leerprestaties.

Figuur 4-29. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: Inzicht & reflectie (schoolleiders voortgezet onderwijs)



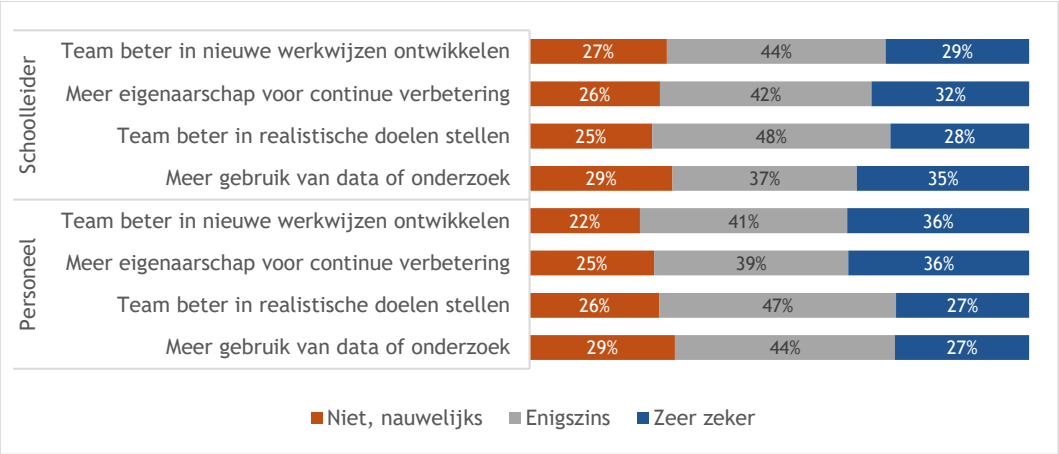
Tussen de 35 en 40 procent van de scholen deed door het NP Onderwijs leerervaringen op die te maken hebben met kwaliteitsborging en planmatig werken (Figuur 4-30). Dit leidde tot een betere monitoring van de voortgang en effectiviteit van interventies (35%), tot een situatie waarin de school beter in staat is om prioriteiten te stellen in het kwaliteitsbeleid (38%), meer aandacht voor planmatig en cyclisch werken (44%) en een verbeterd gebruik van evaluatie- en toetsinformatie (37%).

Figuur 4-30. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: kwaliteitsborging & planmatig werken (schoolleiders voortgezet onderwijs)



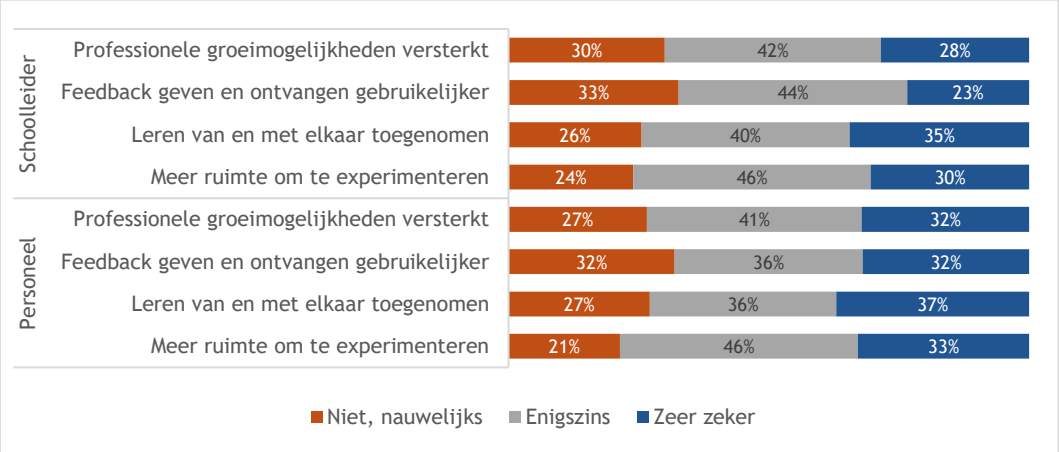
Wat betreft opbrengsten voor de schoolorganisatie geeft tussen de 27 en 36 procent van de scholen aan dat het NP Onderwijs heeft bijgedragen aan effectieve schoolontwikkeling (Figuur 4-31). Zo is volgens 29 procent van de schoolleiders en 36 procent van het personeel het team beter in staat gesteld om nieuwe werkwijzen of methodieken te ontwikkelen en in te voeren. Daarnaast ervaart respectievelijk 32 en 36 procent meer eigenaarschap voor continue verbetering binnen de school. Ongeveer 28 procent van de schoolleiders en 27 procent van het personeel vindt dat het team beter in staat is realistische doelen te stellen die passen bij de context van de school. Tot slot zegt 35 procent van de schoolleiders en 27 procent van het personeel dat er meer gebruik is gemaakt van data of onderzoek bij onderwijskundige beslissingen.

Figuur 4-31. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: effectieve schoolontwikkeling (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



Wat betreft professionele ontwikkeling en teamcultuur ziet tussen de 23 en 37 procent van de scholen positieve opbrengsten van het NP Onderwijs. Volgens 28 procent van de schoolleiders en 32 procent van het personeel zijn de professionele groeimogelijkheden van medewerkers versterkt. Ook is feedback geven en ontvangen binnen teams gebruikelijker geworden (23% van de schoolleiders, 32% van het personeel). Het leren van en met elkaar binnen het team is volgens 35 procent van de schoolleiders en 37 procent van het personeel toegenomen. Daarnaast geeft 30 procent van de schoolleiders en 33 procent van het personeel aan dat er meer ruimte is ontstaan om te experimenteren en te leren van fouten.

Figuur 4-32. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: professionele ontwikkeling & teamcultuur (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)

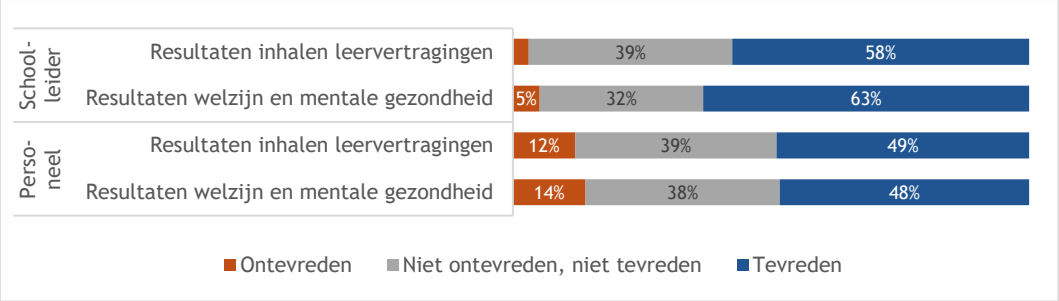


Wat betreft samenwerking en communicatie binnen de schoolorganisatie geven tussen de 13 en 35 procent van de scholen aan positieve effecten te hebben ervaren van het NP Onderwijs (Figuur 4-33). De samenwerking met externe partners, zoals jeugdhulp, bibliotheken of sportaanbieders, is volgens 34 procent van zowel de schoolleiders als het personeel verbeterd. De samenwerking met ouders en verzorgers is volgens 13 procent van de schoolleiders en 16 procent van het personeel versterkt. De afstemming tussen school en gemeente is verbeterd bij 20 procent van de schoolleiders en 14 procent van het personeel. De betrokkenheid van de MR bij beleidskeuzes is toegenomen volgens 28 procent van de schoolleiders en 22 procent van het personeel. Tot slot ervaart 32 procent van de schoolleiders en 35 procent van het personeel een versterking van de professionele dialoog binnen het team.

Figuur 4-33. Opbrengsten voor de schoolorganisatie: samenwerking & communicatie (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)

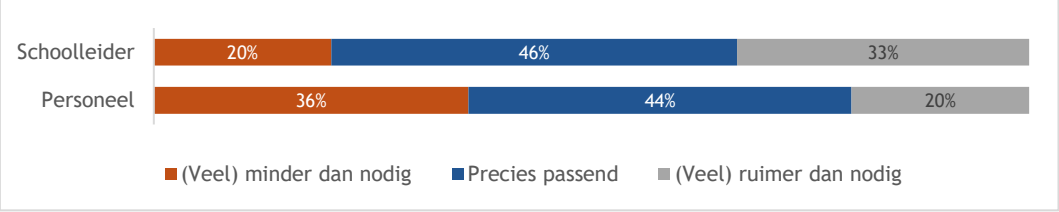
Over het algemeen is ruim de helft van de schoolleiders en bijna de helft van het onderwijspersoneel tevreden over de resultaten ten aanzien van het inhalen van de leervertragingen en de het bevorderen van welzijn en de mentale gezondheid van leerlingen (Figuur 3-32). Slechts een klein deel is ontevreden: deze onvrede is bij personeelsleden groter (12%-14%) dan bij schoolleiders (3%-5%).

Figuur 4-34 Tevredenheid over behaalde resultaten (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



De doelmatigheid van het NP Onderwijs wordt op twee manieren beoordeeld, namelijk door de financiële middelen en de middelen in brede zin (geld, tijd, aandacht en inzet) af te zetten tegen de behaalde resultaten. Uit Figuur 4-35 blijkt dat 46 procent van de schoolleiders en 44 procent van het personeel oordeelt dat de financiële middelen in overeenstemming zijn met de behaalde resultaten. Volgens een vijfde van de schoolleiders was de financiering (veel) minder dan nodig, terwijl een derde het juist (veel) ruimer vond dan nodig. Van het personeel oordeelt een groter deel dat de financiering te krap was, namelijk 36 procent. Van hen vond een vijfde dat het (veel) ruimer was dan nodig.

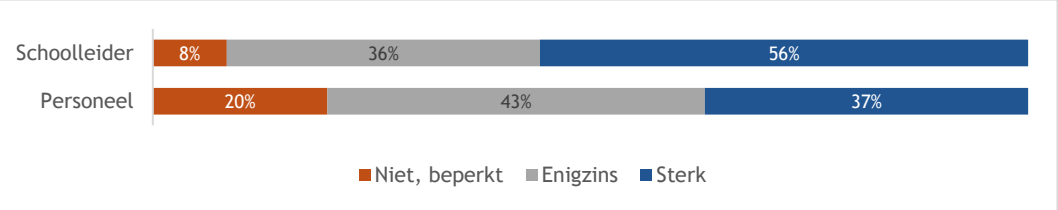
Figuur 4-35 Doelmatigheid: oordeel over ontvangen middelen in relatie tot behaalde resultaten: de middelen waren (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



Gekeken naar de middelen in brede zin, de investeringen vanuit het NP Onderwijs zoals geld, tijd, aandacht en inzet, oordeelt ruim de helft van de schoolleiders dat deze sterk opwegen tegen de behaalde resultaten.

Van deze groep vindt 36 procent dat ze enigszins opwegen tegen de bereikte resultaten en 8 procent dat ze niet of beperkt opwegen. Het personeel is iets minder positief. Het grootste deel, 43 procent oordeelt dat de investeringen enigszins opwegen tegen de bereikte resultaten en een vijfde dat het niet of beperkt hier tegenop weegt. Toch vindt 37 procent van het onderwijspersoneel dat de geïnvesteerde middelen sterk opwegen tegen de bereikte resultaten. (Figuur 4-36).

Figuur 4-36 Doelmatigheid: wegen middelen op tegen bereikte resultaten (schoolleiders en personeel voortgezet onderwijs)



4.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen

Ruim 600 schoolleiders en leraren in het voortgezet onderwijs beschrijven de geleerde lessen uit het NP Onderwijs. Deze open antwoorden laten zien dat scholen belangrijke inzichten hebben opgedaan over wat werkt in het ondersteunen van leerlingen tijdens en na de coronaperiode. Deze lessen dragen bij aan het verder versterken van onderwijs, ondersteuning en organisatie in het voortgezet onderwijs.

Welbevinden en sociaal-emotionele ontwikkeling als basis voor leren. Scholen ervaren dat vertragingen in motivatie, sociaal-emotionele ontwikkeling en executieve vaardigheden hardnekkiger zijn dan cognitieve vertragingen. Contact, groepsvorming en een veilige leeromgeving zijn essentieel om tot leren te komen. Het onderwijs moet altijd open blijven of (indien noodzakelijk) een passende opvang bieden. Mentoraat, individuele begeleiding en ontmoetingsmomenten herstellen de motivatie en het functioneren van leerlingen.

Maatwerk en kleinere groepen vergroten kansen. Gerichte interventies in kleinere klassen, extra handen in de klas en flexibele ondersteuning maken rust, aandacht en differentiatie mogelijk. Leerlingen profiteren van korte, doelgerichte hulp met een duidelijke hulpvraag en afbakening in tijd, zodat zij snel weer zelfstandig verder kunnen. Scholen willen deze werkwijzen continueren, maar structurele middelen ontbreken.

Planmatig, cyclisch en evidence-informed werken werkt. Het opstellen van een scan, doelen formuleren en regelmatig evalueren helpt gerichter prioriteren en bijsturen. Dat leidt tot professionalisering, meer samenwerking in teams en aandacht voor doelmatigheid van interventies. Tegelijk blijft het lastig om effecten te meten, vooral op sociaal-emotioneel gebied.

Digitalisering en flexibiliteit duurzaam benutten. De snelle overstap naar online onderwijs liet zien dat flexibiliteit en innovatie mogelijk zijn wanneer de urgentie hoog is. Digitale middelen ondersteunen gepersonaliseerde begeleiding en hybride vormen van leren. Tegelijkertijd heeft volledig afstandsonderwijs beperkingen voor sociale ontwikkeling en betrokkenheid.

Extra middelen maken verschil, maar hebben grenzen. De financiële impuls gaf scholen ruimte om vertragingen te reduceren en onderwijs te verbeteren, maar tijdelijke bekostiging leidt tot: niet-duurzame personele inzet, druk om snel te handelen en keuzes gericht op kortetermijnoplossingen. Scholen pleiten voor meer structurele investeringen in de basis, vooral voor doelgroepen met langdurige ondersteuningsbehoeften.

Samenwerking en communicatie zijn cruciaal. Samen optrekken in het team, met ouders en met externe partners vergroot de effectiviteit van interventies. De sociale functie van school (ontmoeting en relaties) kwam duidelijker in beeld. Betere afstemming tussen scholen, besturen en overheid blijft nodig.

Veerkracht en vakmanschap van personeel verdienen aandacht. Docenten en teams toonden grote betrokkenheid en veerkracht, maar kampen nog steeds met mentale belasting en hoge werkdruk. toekomstbestendig beleid vraagt om: professionalisering, realistische verwachtingen en voldoende tijd en ondersteuning voor implementatie.

Aan het einde van de vragenlijst hebben in totaal 230 respondenten aan de hand van hun ervaringen met het NP Onderwijs een laatste boodschap geformuleerd voor het ministerie van OCW. Hierin pleit men sterk voor structurele financiering in plaats van tijdelijke middelen. Tijdelijkheid zorgt voor onzekerheid, belemmert duurzame keuzes en leidt tot afschaling van effectieve ondersteuning zodra middelen wegvallen. Investeren in kleinere klassen, extra ondersteuning en aandacht voor sociaal-emotionele ontwikkeling wordt gezien als essentieel om goed aan te sluiten bij de huidige onderwijsrealiteit.

Daarbij vragen scholen om rust en tijd voor planvorming en implementatie, minder administratieve lasten en meer vertrouwen in de expertise van professionals. Tegelijkertijd benadrukken zij dat middelen vooral bij leerlingen terecht moeten komen, via inzet van eigen personeel, en niet via externe partijen of overhead. Tot slot wordt benadrukt dat het onderwijs vraagt om toekomstbestendige keuzes: blijvende versterking van basisvaardigheden, welzijn en gelijke kansen, ook los van crisisomstandigheden.

4.6 Samenvatting en conclusies

Hoe kijken scholen terug op de voorbereiding, planfase en interventiekeuze, hoe verliep dit proces, wie waren hierbij betrokken?

Het overgrote deel van de schoolleiders en onderwijspersoneel is positief over het verloop van de voorbereiding: de schoolscan, het schoolprogramma en de samenwerking met de MR. Schoolleiders zijn over het algemeen positiever dan onderwijspersoneel, vooral wat betreft de samenwerking met de MR. Knelpunten die werden ervaren zijn onder andere tijdsdruk, hoge werkdruk, personeelstekorten en onduidelijkheid over de te gebruiken data. De technische uitvoering van de schoolscan verliep soms moeizaam en de scan werd als te globaal ervaren, met onvoldoende aandacht voor sociaal-emotionele aspecten. Tegelijkertijd waren veel schoolleiders tevreden over de brede betrokkenheid van personeel, MR, ouders en leerlingen. De schoolscan bood waardevol inzicht in vertragingen en ondersteuningsbehoeften, en vormde een goede basis voor interventiekeuze. De menukaart en handreikingen werden als behulpzaam ervaren, terwijl scholen voldoende vrijheid hadden om eigen keuzes te maken.

Bij de uitvoering van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma waren vooral de MR en het schoolbestuur sterk betrokken. Ouders waren bij de meerderheid van de scholen enigszins tot sterk betrokken, terwijl gemeenten vaak niet betrokken waren. De meeste scholen kregen instemming van de MR voor het schoolprogramma. De schoolscan werd regelmatig geëvalueerd, maar het bijstellen op basis van evaluaties gebeurde minder planmatig. De grootste zorgen bij de start van het NP Onderwijs lagen bij de sociaal-emotionele ontwikkeling, motivatie en executieve vaardigheden van leerlingen. Vooral leerlingen in kwetsbare thuissituaties, met mentale problemen of risico op schooluitval baarden zorgen.

Bij de interventiekeuze kozen scholen voor voortgezet onderwijs vaak voor maatregelen gericht op het welbevinden van leerlingen, instructie in kleine groepen, extra onderwijsassistenten, sportieve activiteiten en één-op-één begeleiding. Ruim een derde van de scholen koos meer dan tien verschillende interventies.

De meeste schoolleiders vonden dat de interventies goed aansloten op de geconstateerde leervertragingen, hoewel het personeel hier iets minder positief over was. Het was moeilijk vooraf te bepalen welke interventies het meest passend zouden zijn, en de effectiviteit was lastig aantoonbaar door het ontbreken van een nulmeting en de dynamiek van de coronaperiode.

Hoe verliep het implementatieproces, wat waren succesfactoren en knelpunten? Hoe tevreden zijn scholen over het verloop van het proces?

De implementatie van interventies verliep over het algemeen goed, vooral bij onderwijsassistenten en interventies gericht op welbevinden. Minder succesvol waren interventies rond metacognitie, schrijfonderwijs en ouderbetrokkenheid. Knelpunten bij de uitvoering waren personeelstekorten, werkdruk, ruimtegebrek, en het tijdelijke karakter van de middelen. Interventies sloten soms niet goed aan bij de doelgroep, en ouderbetrokkenheid bleef lastig.

Negen van de tien vo-scholen hebben op enig moment een of meer externe partijen ingezet bij de uitvoering van de interventies. Dit gebeurde vaker op scholen met veel achterstandsleerlingen. Externe partijen werden vooral ingezet bij zomer- en lentescholen, cultuureducatie en sportieve activiteiten. Alle vo-scholen samen besteedden 17 procent van het totale budget aan externe partijen. Scholen met veel achterstandsleerlingen en scholen in stedelijke gebieder hebben meer dan dit gemiddelde budget besteed aan externe inhuur. De samenwerking met externe partijen werd door de meeste schoolleiders positief beoordeeld, hoewel de kwaliteit van ondersteuning sterk varieerde.

Belangrijke succesfactoren bij de uitvoering waren een goede aansluiting bij de behoeften van leerlingen, sterke samenwerking binnen het team en aansluiting bij bestaande schoolvakken. Ook flexibiliteit, toewijding en maatwerk droegen bij aan het succes. Tegelijkertijd bleven knelpunten zoals ziekteverzuim, structureel lerarentekort en hoge werkdruk prominent aanwezig. De algehele tevredenheid over de uitvoering van het NP Onderwijs is hoog: ruim 80 procent van de schoolleiders en meer dan de helft van het onderwijspersoneel is tevreden.

In hoeverre zijn de doelstellingen behaald, wat zijn de belangrijkste opbrengsten van het NP Onderwijs voor leerlingen en voor de scholen zelf? Is er sprake van duurzame borging?

Wat betreft de behaalde doelstellingen geven ruim de helft van de schoolleiders aan dat de doelen grotendeels of volledig zijn bereikt. Onderwijspersoneel is iets minder positief. De grootste opbrengsten zijn geboekt met interventies zoals onderwijsassistenten, klassenverkleining en sportieve activiteiten. De zorgen over sociaal-emotionele ontwikkeling en motivatie zijn afgenomen ten opzichte van het begin van de coronaperiode, maar blijven aanwezig. De zorgen over leerprestaties zijn grotendeels gelijk gebleven. Duurzame borging van interventies is een belangrijke opbrengst van het programma. Sommige interventies, zoals loopbaanoriëntatie, begrijpend lezen en feedback, worden vaak voortgezet. Klassenverkleining en uitbreiding van het onderwijs vervallen vaak door budgetbeperkingen. Ongeveer 40 procent van de scholen zet interventies zeker voort zonder extra middelen, en bijna de helft heeft deze structureel ingebed in het schoolplan of kwaliteitszorg. Naast directe resultaten voor leerlingen heeft het NP Onderwijs ook bijgedragen aan schoolontwikkeling. Scholen hebben meer inzicht gekregen in de samenhang tussen welbevinden, motivatie en leerprestaties. Planmatig werken, monitoring en kwaliteitsbeleid zijn verbeterd. Professionele ontwikkeling binnen teams is versterkt, met meer samenwerking, feedbackcultuur en ruimte voor experimenteren. De samenwerking met externe partners en de interne professionele dialoog zijn toegenomen.

Hoe kijken scholen terug op het NP Onderwijs, wat zijn de belangrijkst geleerde lessen?

Tot slot noemen scholen belangrijke geleerde lessen. Sociaal-emotionele ontwikkeling vormt de basis voor leren, en maatwerk in kleinere groepen vergroot de kansen van leerlingen. Planmatig en evidence-informed werken helpt bij gerichte keuzes, al blijft het meten van effecten lastig. Digitalisering biedt kansen voor gepersonaliseerd leren, maar heeft ook beperkingen. Tijdelijke middelen maken verschil, maar structurele investeringen zijn nodig voor duurzame verandering. Samenwerking en communicatie binnen teams en met ouders en partners zijn cruciaal. De veerkracht en inzet van personeel verdienen blijvende aandacht en ondersteuning.

In hun slotboodschap aan het ministerie van OCW pleiten scholen voor structurele financiering in plaats van tijdelijke subsidies. Tijdelijkheid belemmert duurzame keuzes en leidt tot afschaling van effectieve ondersteuning. Scholen vragen om rust, tijd voor planvorming, minder administratieve lasten en meer vertrouwen in professionals. Investeringen moeten vooral ten goede komen aan leerlingen, via inzet van eigen personeel. Het onderwijs vraagt om toekomstbestendige keuzes die bijdragen aan basisvaardigheden, welzijn en gelijke kansen, ook buiten crisissituaties.

5 Schoolbesturen

5.1 Inleiding en vraagstelling

De middelen die scholen ontvingen vanuit het NP Onderwijs liepen via de besturen naar de scholen. De uitvoering lag bij de scholen; de formele en financiële verantwoordelijkheid bij de besturen. Voor een zorgvuldige uitvoering golden randvoorwaarden: transparantie over keuzes, betrokkenheid van de schoolgemeenschap en een duidelijke koppeling tussen inzet, doel en resultaat. In hun jaarverslag moesten besturen laten zien hoe middelen op schoolniveau waren besteed. Het NP Onderwijs gold als maatschappelijk thema in de jaarverslaggeving: de verantwoording richtte zich op hoofdlijnen en processen, niet op detailniveau. Daarnaast vulden besturen via het XBRL-portaal van DUO gegevens in over de verdeling van middelen over de categorieën van de menukaart. Wanneer middelen bovenschools werden ingezet (bv. voor gezamenlijke ondersteuning, expertise of personeel) moesten besturen ook deze inzet toelichten en aangeven dat de MR had ingestemd. In deze evaluatie zijn ook schoolbesturen bevraagd met een korte vragenlijst over de inzet en sturing van middelen, de ondersteuning van scholen, hun oordeel over resultaten en doelmatigheid en de blijvende impact van het programma. Zij gaven aan hoe middelen waren verdeeld tussen school- en bovenschools niveau, in hoeverre zij hebben gestuurd op de besteding en hoe tevreden zij waren over uitvoering, resultaten en verhouding tussen inzet en opbrengsten. In totaal zijn 1.055 besturen benaderd om deel te nemen (Tabel 5-1); 582 besturen vulden de lijst volledig of deels in, een bruto respons van 55 procent. Na opschoning en verwijdering van respondenten die een te klein deel van de lijst hadden ingevuld, resteerde een netto bruikbare respons van 556 besturen (53%).

Tabel 5-1. Respons besturen naar achtergrondkenmerken

Aantal vestigingen	Non-respons	Respons	Totaal
1	39%	30%	35%
2	7%	9%	8%
3-7	19%	19%	19%
8-14	17%	20%	18%
15+	18%	21%	19%
Totaal	100%	100%	100%
Sector	**Non-respons**	**Respons**	**Totaal**
Basisonderwijs	72%	67%	69%
Speciaal onderwijs	4%	4%	4%
Voortgezet onderwijs	18%	23%	20%
Multisectoraal	6%	6%	6%
Totaal	100%	100%	100%

5.2 Input: de inzet van de middelen

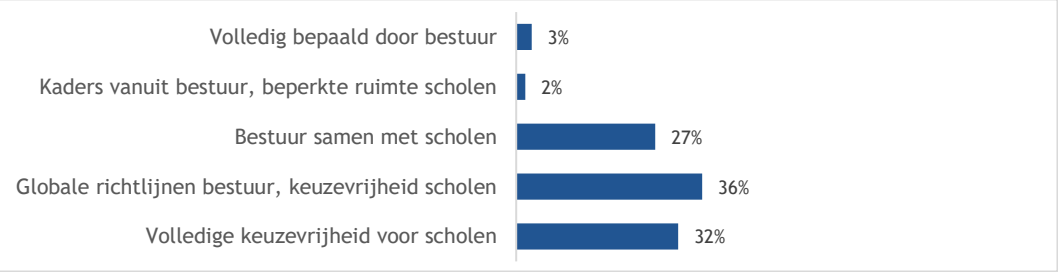
Allereerst is gevraagd op welke wijze de middelen zijn ingezet: op schoolniveau of bovenschools. Bij 78 procent van de besturen zijn de middelen uitsluitend op schoolniveau ingezet; bij 22 procent werden middelen ook bovenschools ingezet. Bij de 121 besturen waar middelen ook bovenschool zijn ingezet was de verhouding tussen schoolniveau en bovenschools 85 procent (schoolniveau) en 15 procent (bovenschools).

Figuur 5-1. Wijze waarop de middelen zijn ingezet: op schoolniveau of bovenschools

De 121 besturen die middelen (ook) bovenschool hebben ingezet, gaven een toelichting hierop. De inzet was in veel gevallen gericht op professionalisering, coördinatie en kwaliteitsborging binnen het hele bestuur. Veel voorkomende activiteiten waren gezamenlijke scholingstrajecten, onder meer op het gebied van formatief handelen (tijdens het lesgeven continu feedback gebruiken om leren te verbeteren), basisvaardigheden, digitale geletterdheid en executieve functies. Verder noemt men het opzetten van professionele leergemeenschappen, monitoring van verbeteracties en gezamenlijke studiedagen. Daarnaast werden middelen gebruikt voor bovenschoolse expertise en ondersteuning, zoals kwaliteitscoördinatoren, coaching van leerkrachten, inzet van adviseurs voor leren en ontwikkelen, HR-ondersteuning, en administratieve of projectmatige coördinatie. Ook investeerden besturen in onderzoek, monitoring en kennisdeling over leerresultaten, welbevinden en effectieve interventies. In de meeste gevallen betrof het activiteiten die alle scholen binnen het bestuur ten goede kwamen, gericht op het versterken van de onderwijskwaliteit, het welzijn van medewerkers en het duurzaam borgen van verbeteringen die tijdens het NP Onderwijs zijn gestart. Een klein deel van de besturen benutten de bovenschoolse middelen voor organisatie- en personele randvoorwaarden, zoals de opbouw van bestemmingsreserves voor transitievergoedingen of risico's bij tijdelijke aanstellingen, uitbreiding van vervangerspools en inhuur van specialistische ondersteuning.

Figuur 5-2 laat zien dat de een kwart (27%) van de besturen de keuze voor de besteding van de middelen samen met scholen hebben gemaakt; bij 36 procent van de besturen was er grote keuzevrijheid voor de scholen en gaf het bestuur globale richtlijnen. Bij een op de drie besturen (32%) lag de volledige keuzevrijheid bij de scholen. Bij 17 besturen (3%) werd de keuze volledig bepaald door het bestuur; bij 10 besturen (2%) was de keuzevrijheid voor scholen beperkt.

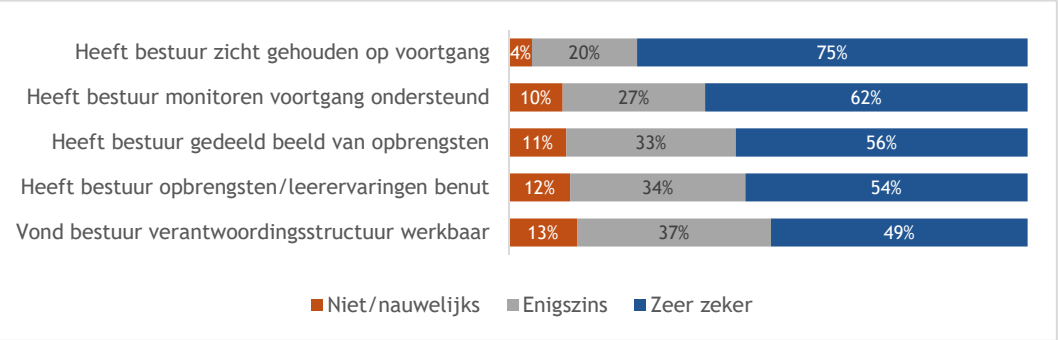
Figuur 5-2. Sturing vanuit het bestuur op de wijze waarop scholen de middelen uit het NP Onderwijs hebben besteed



5.3 Output: implementatie en de rol van besturen

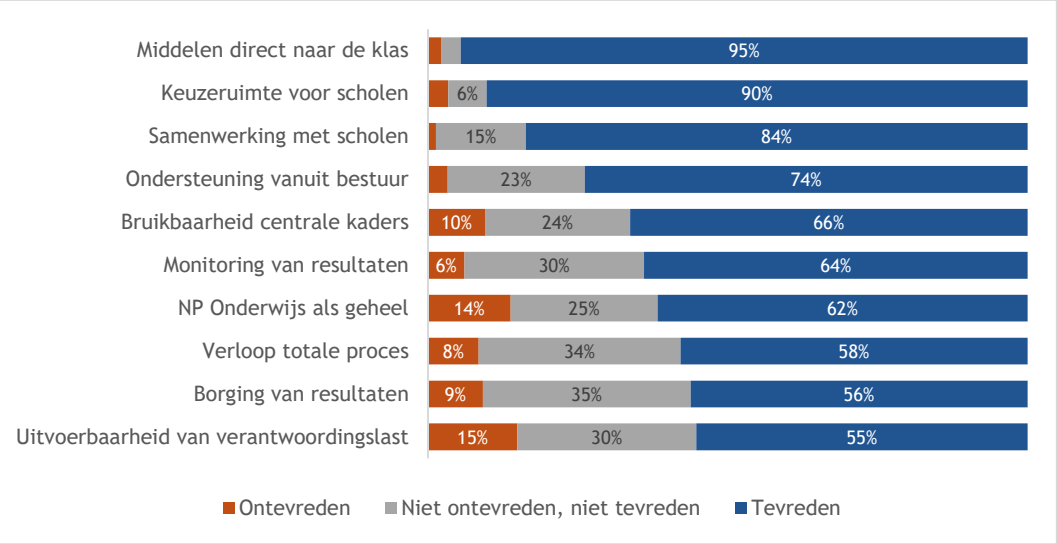
Figuur 5-3 geeft een overzicht van de wijze van sturing door het bestuur. De meeste besturen hadden goed zicht op de voortgang van het NP Onderwijs: 75 procent zeer zeker en 20 procent enigszins. Ook het monitoren van de voortgang werd veelal ondersteund (62%). Ongeveer de helft van de besturen had een gedeeld beeld van opbrengsten en gebruikte deze leerervaringen actief (rond 55%). De verantwoordingsstructuur werd door bijna de helft (49%) als werkbaar ervaren.

Figuur 5-3. Ondersteuning en verantwoording door bestuur



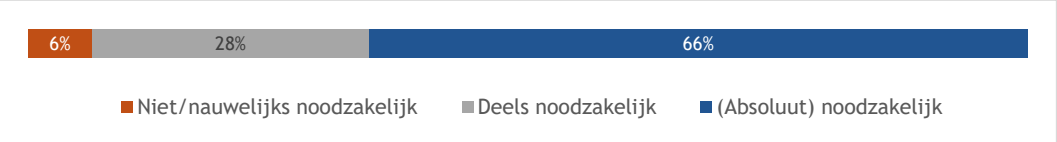
Hoe tevreden waren de besturen over de verschillende onderdelen van het NP Onderwijs? Wat vond men goed? Waarover was men minder enthousiast? Figuur 5-4 toont de resultaten. Besturen waren overwegend positief over de uitvoering van het NP Onderwijs. Het meest tevreden waren zij over het principe dat de middelen direct ten goede kwamen aan de klas en het primaire proces (95%) en over de ruimte die scholen kregen om eigen keuzes te maken (90%). Ook de samenwerking tussen bestuur en scholen bij de uitvoering van de schoolprogramma's (84%) en de ondersteuning die besturen konden bieden aan scholen (74%) werden goed beoordeeld. Iets minder tevreden waren besturen over de bruikbaarheid van de centrale kaders zoals de menukaart, formats en de schoolscan (66%), de monitoring van resultaten op de scholen (64%) en het verloop van het totale proces (van schoolscan tot borging: 58%). De borging van resultaten (56%) en de uitvoerbaarheid van de verantwoordingslast (55%) scoorden eveneens lager.

Figuur 5-4. Tevredenheid van besturen over verschillende onderdelen van het NP Onderwijs



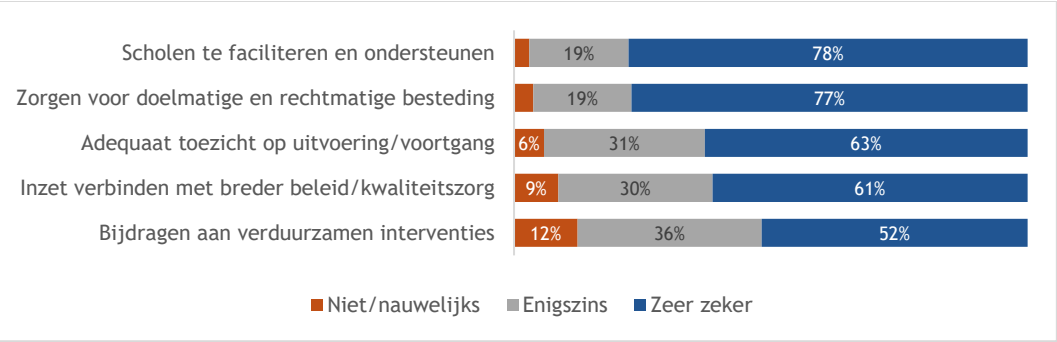
Op de vraag hoe noodzakelijk de middelen uit het NP Onderwijs waren om de opgelopen vertragingen door de coronapandemie tegen te gaan antwoordt twee derde van de besturen dat de middelen (absoluut) noodzakelijk waren (Figuur 5-5). In totaal 28 procent van de besturen vond de middelen deels noodzakelijk. Voor 6 procent was er niet of nauwelijks een noodzaak voor de extra middelen.

Figuur 5-5. Hoe noodzakelijk waren volgens u, als schoolbestuur, de middelen uit het NP Onderwijs om de opgelopen vertragingen door de coronapandemie tegen te gaan?



De meeste besturen geven aan dat zij hun bestuurlijke taken binnen het NP Onderwijs goed hebben kunnen uitvoeren (Figuur 5-6). Zij waren in staat scholen goed te faciliteren en te ondersteunen (78%) en te zorgen voor een doelmatige en rechtmatige besteding van middelen (77%). Ook het toezicht op de uitvoering en voortgang van de schoolprogramma's lukte voor de meeste besturen goed (63%). Ruim zes op de tien besturen (61%) konden de inzet van middelen uit het NP Onderwijs verbinden met het bredere beleid en de kwaliteitszorg. Het minst vaak lukte het om bij te dragen aan het verduurzamen van interventies en verbeteringen; 52 procent gaf aan dit zeer zeker te hebben gedaan, 36 procent enigszins.

Figuur 5-6. In hoeverre waren besturen in staat onderstaande onderdelen van het NP Onderwijs te ondersteunen en vorm te geven?



Meer dan 450 schoolbesturen gaven een toelichting op wat wel en niet goed ging. Besturen zijn overwegend positief over de uitvoering en effecten op korte termijn: middelen kwamen terecht in de klas, samenwerking verliep goed en er werd doelgericht gewerkt aan herstel en professionalisering. Tegelijkertijd is er brede consensus dat de tijdelijkheid van de middelen, personele krapte en hoge administratieve last structurele verbetering hebben bemoeilijkt. Veel besturen pleiten daarom voor langjarige, voorspelbare bekostiging en minder tijdelijke subsidies, zodat succesvolle interventies kunnen worden geborgd in het reguliere onderwijsbeleid.

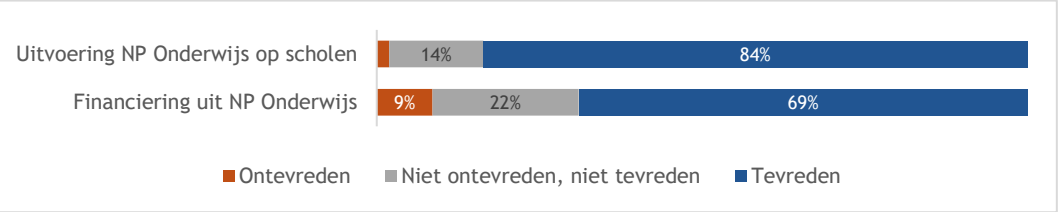
Er ging veel goed in het implementatieproces. Veel besturen melden dat de middelen doelmatig en planmatig zijn ingezet, in lijn met de schoolscans en de menukaart. De extra personele inzet (bv. onderwijsassistenten, leraarondersteuners, vakdocenten, instructeurs) zorgde voor kleinere groepen, meer aandacht voor leerlingen en extra begeleiding bij taal, rekenen en sociaal-emotionele ontwikkeling. Daardoor konden leervertragingen worden verminderd en werd de werkdruk tijdelijk verlicht. De vrijheid voor scholen om eigen keuzes te maken werkte positief: teams konden interventies afstemmen op hun specifieke populatie. Besturen waardeerden de goede samenwerking en korte lijnen met directies, vooral bij kleinere scholen of kleine besturen met één school. De kaders van het programma (schoolscan, menukaart, verantwoording via PDCA-cyclus) gaven richting aan planmatig werken. Scholen hebben daarnaast sterk geïnvesteerd in professionalisering en kwaliteitszorg, vaak via scholing, leernetwerken en coaching. Verschillende besturen koppelden de inzet van middelen aan lopende beleidsdoelen en kwaliteitsplannen, zodat de maatregelen beter in het reguliere beleid konden worden ingebed.

De implementatie van het NP Onderwijs kende ook knelpunten. Het meest genoemde knelpunt is de tijdelijkheid van de middelen. Omdat de gelden incidenteel waren, konden scholen weinig structurele verplichtingen aangaan. Na afloop moesten tijdelijke krachten vertrekken en vielen interventies deels weg. Veel besturen noemen dit een belangrijke belemmering voor verduurzaming van resultaten. Daarnaast zorgde de krapte op de arbeidsmarkt voor problemen bij de uitvoering: niet alle plannen konden worden gerealiseerd door een tekort aan bevoegde leraren of ondersteunend personeel. De inzet van tijdelijke krachten, zzp'ers en externen leidde soms tot hogere kosten en extra werkdruk bij coördinatie en administratie. Ook de verantwoording en administratie werd door besturen als zwaar ervaren, zeker bij kleinere besturen zonder stafcapaciteit. De snelheid waarmee het programma moest worden opgezet en de opeenstapeling van verschillende subsidies binnen dezelfde periode maakten uitvoering en monitoring soms complex. Ten slotte noemden besturen dat de duurzame borging in kwaliteitszorg en beleid niet altijd is gelukt. Hoewel veel interventies zichtbaar effect hadden op korte termijn, vond men het lastig om resultaten structureel vast te houden. De tijdelijke bekostiging, personele wisselingen en hoge werkdruk beperkten de mogelijkheid om succesvolle maatregelen te continueren.

5.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs

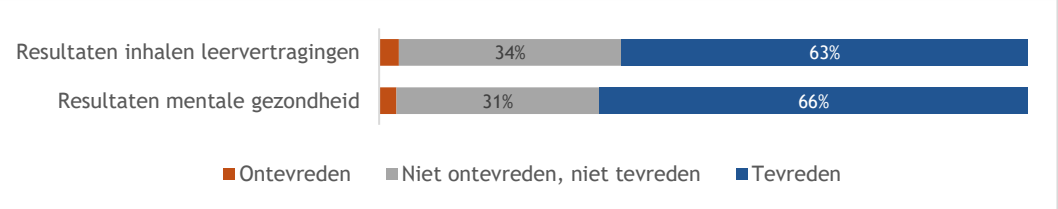
In totaal 84 procent van de schoolbesturen is (zeer) tevreden over de uitvoering van het NP onderwijs (Figuur 5-7) en bijna 70 procent (69%) is tevreden over de ontvangen financiering uit het NP Onderwijs.

Figuur 5-7. Tevredenheid besturen over het NP Onderwijs



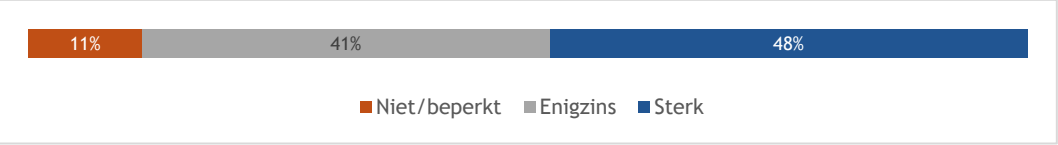
Figuur 5-8 laat zien dat ongeveer twee derde van de besturen (zeer) tevreden is over de bereikte resultaten. die zijn bereikt met de middelen uit het NP Onderwijs.

Figuur 5-8. Tevredenheid besturen over de resultaten die zijn bereikt met de middelen uit het NP Onderwijs



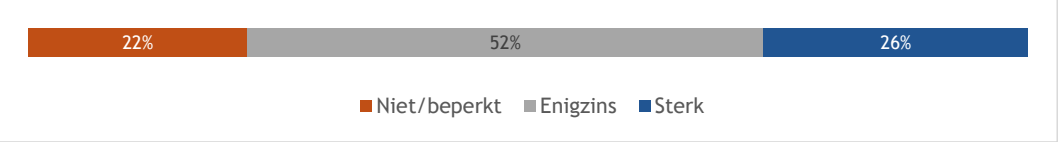
Terugkijkend op vier jaar NP Onderwijs vindt bijna de helft van de besturen dat de investeringen in geld, tijd, aandacht en inzet van alle betrokkenen (zeer) zeker hebben opgewogen tegen de behaalde resultaten (Figuur 5-6). Voor 51 procent is er enigszins sprake van een balans tussen inspanningen en opbrengsten, terwijl 11 procent aangeeft dat die balans niet of nauwelijks aanwezig was.

Figuur 5-9. In hoeverre vinden besturen dat de investeringen vanuit het NP Onderwijs (zoals geld, tijd, aandacht en inzet van alle betrokken partijen) opwegen tegen de resultaten die zijn bereikt?



Ruim een kwart van de besturen (26%) ziet een sterke blijvende impact van het NP Onderwijs op de scholen binnen hun bestuur (Figuur 5-10). Meer dan de helft (52%) ervaart enigszins blijvende effecten, terwijl 22 procent aangeeft dat de impact niet of slechts beperkt is geweest.

Figuur 5-10. In hoeverre zien besturen een blijvende impact van het NP Onderwijs op de school of scholen?



Met behulp van een open vraag is aan besturen gevraagd of zij, terugkijkend op de gehele periode van het NP Onderwijs, de belangrijkste succesfactoren en knelpunten konden benoemen. Bijna 500 besturen omschreven in een open antwoord de belangrijkste succesfactoren van het NP Onderwijs. Het NP Onderwijs volgens besturen vooral succesvol dankzij de combinatie van extra middelen, professionele ruimte en betrokken teams. Scholen konden hierdoor doelgericht werken aan herstel en kwaliteitsverbetering, waarbij veel initiatieven inmiddels zijn ingebed in de reguliere praktijk.

De beschikbaarheid van extra middelen was cruciaal: hierdoor konden scholen investeren in extra handen in de klas, kleinere groepen en intensievere begeleiding. Dit leidde tot meer rust, maatwerk en persoonlijke aandacht voor leerlingen, vooral op het gebied van taal, rekenen en sociaal-emotioneel welzijn. Een andere succesfactor was de ruimte voor maatwerk en autonomie. Scholen konden binnen de kaders van de menukaart zelf bepalen welke interventies het best aansloten bij hun leerlingen en context. Die vrijheid werd als motiverend en effectief ervaren; ze maakte snelle, doelgerichte keuzes mogelijk en vergrootte het eigenaarschap van teams. Daarnaast werd de betrokkenheid en professionaliteit van schoolteams breed genoemd. Door gezamenlijke analyse, planmatig werken en intervisie kon gericht gewerkt worden aan verbetering. Professionaliseringstrajecten en teamontwikkeling zorgden voor blijvende versterking van de onderwijskwaliteit. Ook de gerichte focus op basisvaardigheden én sociaal-emotioneel welbevinden bleek waardevol. Veel scholen combineerden cognitieve en pedagogische interventies, wat zowel de leerresultaten als het welbevinden van leerlingen ten goede kwam. Ten slotte droeg de heldere structuur en ondersteuning bij aan succes. De menukaart en schoolscan gaven richting, terwijl de verantwoordingslast werkbaar bleef. De korte lijnen tussen bestuur, directies en teams maakten het mogelijk om voortgang te bewaken en snel bij te sturen.

Besturen is gevraagd de belangrijkste knelpunten te omschrijven. Ruim 450 besturen schetsten de voor hen belangrijkste knelpunten. Hieruit kwam een duidelijk en consistent beeld naar voren. Besturen wijzen hierin met name op een spanning tussen de tijdelijke impuls van het NP Onderwijs en de behoefte aan structurele, stabiele middelen om duurzame verbeteringen in onderwijs en ondersteuning te kunnen realiseren. Het meest genoemd is de tijdelijkheid van de middelen. Hierdoor konden scholen geen structurele verplichtingen aangaan. Veel investeringen, vooral in extra personeel, waren daardoor tijdelijk. Na afloop van de periode moesten contracten worden beëindigd en vielen succesvolle interventies weg. Dit heeft geleid tot onzekerheid, hernieuwde werkdruk en het risico dat behaalde resultaten niet worden vastgehouden. Een tweede groot knelpunt was de personeelskrapte. Door het landelijke tekort aan leraren en ondersteunend personeel was het moeilijk om plannen uit te voeren zoals beoogd. Sommige scholen moesten daardoor duurdere externe bureaus inhuren of de omvang van interventies beperken. De arbeidsmarktkrapte maakte het bovendien lastig om duurzame verbeteringen te realiseren. Daarnaast noemen veel besturen ook dat effecten van ingezette maatregelen moeilijk meetbaar zijn. De gevolgen van de coronaperiode bleken complex en liepen daarnaast ook uiteen tussen scholen en leerlinggroepen. Daardoor was het lastig om precies vast te stellen wat de impact van het NP Onderwijs is geweest. Andere veelgenoemde knelpunten zijn de hoge administratieve lasten, de noodzaak om veel geld in korte tijd uit te geven, en de beperkte mogelijkheden om interventies te borgen binnen het reguliere beleid en de kwaliteitszorg. Kleinere besturen merkten bovendien dat zij met dezelfde verantwoordingsdruk te maken kregen als grote besturen, terwijl hun uitvoeringscapaciteit beperkter was.

5.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen

Besturen (n = 417) omschreven de belangrijkste lessen die zijn geleerd en een aantal besturen (n = 150) gaf een antwoord op de vraag welke informatie zij OCW willen meegeven. Besturen trekken uit vier jaar NP Onderwijs een aantal duidelijke lessen die richtinggevend zijn voor toekomstig beleid en bekostiging. Samengevat leerden besturen dat duurzame verbetering vraagt om structurele middelen, strategische focus en investeren in mensen. Tijdelijke impulsen kunnen helpen, maar alleen als ze ingebed zijn in een langere termijn visie op onderwijskwaliteit en welzijn.

De (ook hiervoor genoemde) belangrijkste les is dat tijdelijke middelen geen structurele verbetering opleveren. Duurzame onderwijsontwikkeling vraagt om structurele financiering, om investeringen in personeel, professionalisering en kwaliteitsverbetering voort te kunnen zetten. Veel besturen waarschuwen dat incidenteel geld leidt tot onzekerheid, extra administratieve druk en frustratie bij personeel wanneer tijdelijke functies weer verdwijnen. Een tweede les betreft de doelmatige en strategische inzet van middelen.

Effectieve uitvoering begint bij een scherpe analyse, duidelijke doelen en voortdurende monitoring van effecten. Besturen benadrukken het belang van evidence-informed werken, planmatige sturing en het borgen van succesvolle interventies in de reguliere kwaliteitscyclus. Daarnaast is er breed besef van het belang van professionalisering en teamontwikkeling. Investeren in de deskundigheid en samenwerking van leraren blijkt het meest duurzaam. Scholen die daarin hebben geïnvesteerd, kunnen ook na afloop van het programma verbeteringen vasthouden. Het sociaal-emotioneel welbevinden van leerlingen en personeel moet blijvende aandacht krijgen. De coronaperiode liet zien dat welzijn en leren onlosmakelijk verbonden zijn; structurele aandacht hiervoor wordt als randvoorwaarde voor goed onderwijs gezien. Tot slot noemen veel besturen de waarde van samenwerking, eigenaarschap en communicatie. Wanneer scholen ruimte krijgen om binnen duidelijke kaders eigen keuzes te maken, groeit het draagvlak en de effectiviteit. Besturen zien het als hun taak om richting te geven, te ondersteunen en te bewaken dat middelen doelmatig worden besteed, zonder onnodige bureaucratie.

Wat willen schoolbesturen OCW meegeven? In totaal 150 schoolbesturen gaven tips en aanbevelingen die, kortgezegd, neerkomen op: Minder subsidies, meer structureel geld, minder verantwoorden, meer vertrouwen en meer focus op mensen en samenwerking.

Zorg voor structurele en voorspelbare financiering. De meest herhaalde boodschap is om te stoppen met de 'subsidieconfetti'. Tijdelijke impulsen leiden niet tot duurzame verbetering, vergroten de administratieve druk en bemoeilijken personeelsbeleid. Besturen pleiten voor structurele bekostiging, eventueel met kleinere bedragen maar over een langere periode. Dat biedt stabiliteit, continuïteit en de mogelijkheid om beleid planmatig te voeren.

Verminder bureaucratie en vergroot vertrouwen. Sommige besturen ervaren de verantwoordingsdruk als buitensporig. Zij vragen OCW om eenvoudiger verantwoordingseisen, meer vertrouwen in het professionele handelen van scholen en betere afstemming tussen monitoring en uitvoerbaarheid.

Investeer in mensen, niet in tijdelijke projecten. De kern van goed onderwijs ligt bij bekwame, gemotiveerde medewerkers. Structurele financiering voor professionalisering, onderwijsondersteuners en kleinere groepen is volgens besturen effectiever dan kortlopende subsidies. Tijdelijke functies leiden tot onzekerheid en verloop.

Investeer in de samenhang tussen onderwijs en jeugdzorg. Onderwijs kan veel, maar niet alleen. Besturen benadrukken de noodzaak van duurzame samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en kinderopvang in de vorm van structurele financiering voor voorzieningen dicht bij scholen.

Creëer eenvoud en samenhang in beleid en bekostiging. De veelheid aan losse regelingen (bv. basisvaardigheden, kansengelijkheid, school en omgeving) wordt als versnipperd en inefficiënt ervaren. OCW zou meer richting moeten geven via een heldere, meerjarige visie op onderwijskwaliteit, met minder regelingen maar met duidelijke doelen en ruimte voor lokaal maatwerk.

Waarborg gelijkheid tussen scholen. Besturen vragen om structurele bekostiging voor álle scholen, niet alleen voor scholen met een hoog schoolgewicht (veel achterstandsleerlingen). Ook scholen zonder extra weging kampen met uitdagingen op het gebied van inclusie, personeel en sociaal-emotioneel welzijn.

Ondersteun kennisdeling en evidence-informed werken. De toegankelijkheid van kennis (bv. via NRO, Kennisrotonde, Lezeninhetpo.nl) wordt gewaardeerd. OCW wordt geadviseerd hier blijvend in te investeren, met nadruk op kennisdeling over bewezen effectieve interventies en duurzame borging daarvan in schoolontwikkeling.

5.6 Samenvatting en conclusies

In september 2025 participeerden 556 schoolbesturen (53%) aan de evaluatie van het NP Onderwijs. Zij beantwoordden vragen over hun rol bij de vormgeving van het NP Onderwijs op de scholen en de wijze waarop men als schoolbestuur het proces heeft ondersteund. Deze laatste paragraaf vat de bevindingen samen aan de hand van vier onderzoeksvragen.

Wat was de rol van schoolbesturen bij de voorbereiding en interventiekeuze?

De middelen zijn vooral op schoolniveau ingezet (78%); 22 procent zette óók bovenschools in. Bij die 121 besturen ging gemiddeld 85 procent naar scholen en 15 procent naar bovenschools. Bovenschoolse inzet betrof vooral professionalisering, coördinatie en kwaliteitsborging voor alle scholen, inzet van expertise en onderzoek/kennisdeling; een kleiner deel ging naar organisatorische/personele randvoorwaarden. Over de besluitvorming: 27 procent maakte keuzes samen met scholen, 36 procent gaf scholen veel ruimte binnen globale kaders, 32 procent liet volledige keuze bij scholen; 3 procent bepaalde alles centraal en 2 procent gaf beperkt keuzevrijheid. Kortom: scholen hadden meestal (ruime) beslisruimte; waar bovenschools is ingezet, was dat vooral om duurzame kwaliteitsverbetering te borgen.

Hoe verliep het implementatieproces en wat was de rol van besturen hierbij?

De uitvoering van het NP Onderwijs verliep overwegend positief. De meeste besturen hadden goed zicht op de voortgang, ondersteunden de monitoring en konden hun bestuurlijke taken goed uitvoeren: scholen faciliteren, toezien op doelmatige besteding en verbinding leggen met kwaliteitsbeleid. De middelen kwamen vooral direct ten goede aan de klas, wat door vrijwel alle besturen als sterk punt werd gezien. Ook de ruimte voor scholen om eigen keuzes te maken en de samenwerking tussen bestuur en scholen werden hoog gewaardeerd. Het programma leidde tot gerichte inzet van extra personeel, kleinere groepen, meer aandacht voor leerlingen en professionalisering van teams. Daarmee werd tijdelijk werkdruk verlicht en werden leervertragingen gereduceerd. Tegelijkertijd noemen veel besturen structurele knelpunten: de tijdelijkheid van de middelen, personeelstekorten en hoge administratieve lasten beperkten de continuïteit. Door het incidentele karakter moesten succesvolle interventies vaak worden afgebouwd. Besturen pleiten daarom voor structurele, voorspelbare bekostiging en minder tijdelijke subsidies, zodat effectieve maatregelen kunnen worden ingebed in regulier beleid en duurzame kwaliteitsverbetering mogelijk wordt.

Wat zijn de belangrijkste opbrengsten van het NP Onderwijs naar het oordeel van besturen?

De meeste schoolbesturen kijken positief terug op het NP Onderwijs. Ruim vier op de vijf besturen (84%) zijn (zeer) tevreden over de uitvoering en bijna 70 procent over de ontvangen financiering. Ongeveer twee derde is tevreden over de bereikte resultaten. Bijna de helft vindt dat de investeringen in geld, tijd en inzet (zeer) zeker hebben opgewogen tegen de opbrengsten; voor iets meer dan de helft is die balans er enigszins. Een kwart van de besturen (26%) ziet een duidelijke blijvende impact van het programma, ruim de helft (52%) ervaart dat in zekere mate. Daarmee concludeert het merendeel dat het NP Onderwijs zichtbaar resultaat heeft opgeleverd, maar dat de duurzame effecten nog beperkt zijn.

Hoe kijken besturen terug op het NP Onderwijs, welke succesfactoren en knelpunten hebben besturen ervaren en wat zijn de belangrijkste geleerde lessen?

Schoolbesturen kijken overwegend positief terug op het NP Onderwijs. De combinatie van extra middelen, professionele ruimte en betrokken teams maakte het mogelijk om snel en doelgericht te werken aan herstel, kwaliteitsverbetering en professionalisering. Belangrijke succesfactoren waren de inzet van extra personeel (meer handen in de klas, kleinere groepen), ruimte voor maatwerk binnen de menukaart, de betrokkenheid van schoolteams en de focus op zowel basisvaardigheden als sociaal-emotioneel welzijn. De meeste besturen koppelden de inzet bovendien aan bestaande kwaliteitszorg en beleidsdoelen, wat de inbedding versterkte.

Het NP Onderwijs bood daarmee een waardevolle impuls en heeft bijgedragen aan herstel en kwaliteitsverbetering, maar het effect blijft tijdelijk zonder structurele verankering. Besturen zien duurzame financiering, professionele ruimte en samenwerking als de sleutels tot blijvende verbetering van het onderwijs.

Tegelijkertijd kwamen er duidelijke knelpunten naar voren: vooral de tijdelijkheid van de middelen, de krapte op de arbeidsmarkt en de hoge administratieve lasten. Hierdoor konden scholen weinig structurele verbeteringen realiseren, moesten tijdelijke krachten vertrekken en was de borging van succesvolle interventies lastig. Kleinere besturen hadden bovendien moeite met de verantwoordingsdruk en beperkte uitvoeringscapaciteit.

De belangrijkste geleerde lessen zijn dat duurzame onderwijsverbetering alleen mogelijk is met structurele en voorspelbare financiering, strategische focus en blijvende investering in mensen. Tijdelijke impulsen kunnen helpen, maar moeten onderdeel zijn van een langetermijnvisie op onderwijskwaliteit en welzijn. Professionalisering van personeel, evidence-informed werken en ruimte voor schoolautonomie binnen duidelijke kaders zijn essentieel voor blijvend resultaat. Uit de reflecties van ruim 150 besturen komt een aantal aanbevelingen naar voren.

- Stop met ‘subsidieconfetti’; kies voor structurele, meerjarige bekostiging.
- Verminder verantwoordingsdruk en geef meer vertrouwen aan scholen.
- Investeer in mensen en professionele ontwikkeling in plaats van tijdelijke projecten.
- Versterk samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en kinderopvang.
- Zorg voor eenvoud, samenhang en gelijke bekostiging voor alle scholen.
- Blijf investeren in kennisdeling en ondersteuning van evidence-informed werken.

6 Gemeenten en het NP Onderwijs

6.1 Inleiding

In het najaar van 2025 hebben alle Nederlandse gemeenten via een brief en e-mails een verzoek ontvangen om deel te nemen aan de evaluatie van het NP Onderwijs. In totaal zijn de gegevens van 225 gemeenten verwerkt; dit komt overeen met 66 procent van alle 342 gemeenten. Beleidsmedewerkers onderwijs deelden hun ervaringen met het NP Onderwijs over achtereenvolgens de voorbereidingsfase (planfase), de keuze van de maatregelen/interventies, de uitvoering van de maatregelen/interventies en de bereikte resultaten. De verdeling van de gemeenten in de responsgroep wijkt niet significant af van die in de populatie op basis van de achterstandsscore (CBS) en de mate van stedelijkheid.

Tabel 6-1. Respons gemeenten naar achtergrondkenmerken

Achterstandsscore	Non-respons	Respons	Totaal
Kwintiel 1	16%	22%	20%
Kwintiel 2	22%	19%	20%
Kwintiel 3	19%	20%	20%
Kwintiel 4	18%	22%	20%
Kwintiel 5	25%	17%	20%
Totaal	100%	100%	100%
Stedelijkheid	Non-respons	Respons	Totaal
Zeer sterk stedelijk	7%	7%	7%
Sterk stedelijk	25%	19%	21%
Matig stedelijk	23%	23%	23%
Weinig stedelijk	32%	38%	36%
Niet stedelijk	13%	14%	14%
Totaal	100%	100%	100%

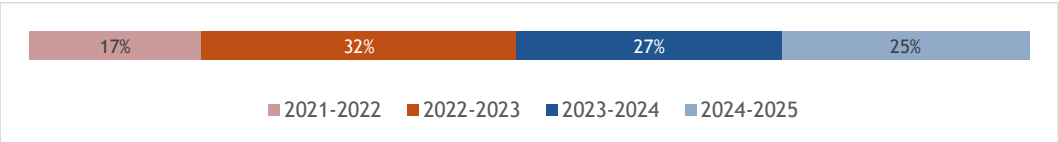
In de vragenlijst stonden vier vragen centraal:

- Hoe kijken gemeenten terug op de voorbereiding, planfase en interventiekeuze, hoe verliep dit proces, wie waren hierbij betrokken?
- Hoe verliep het implementatieproces, wat waren succesfactoren en knelpunten? Hoe tevreden zijn gemeenten over het verloop van het proces?
- In hoeverre zijn de doelstellingen behaald, wat zijn de belangrijkste opbrengsten van het NP Onderwijs voor leerlingen en voor de gemeenten zelf? Is er sprake van duurzame borging?
- Hoe kijken gemeenten terug op het NP Onderwijs, wat zijn de belangrijkst geleerde lessen?

6.2 Input en plannen: voorbereiding en planfase

Figuur 6-1 laat zien dat de gemeenten in het tweede jaar (2023-2024) het grootste deel van het budget besteed hebben. In het eerste jaar is 17 procent van de middelen besteed. In de twee laatste jaren werd jaarlijks rond een kwart van het budget besteed. Hierbij is niet gevraagd naar eventuele restbudgetten.

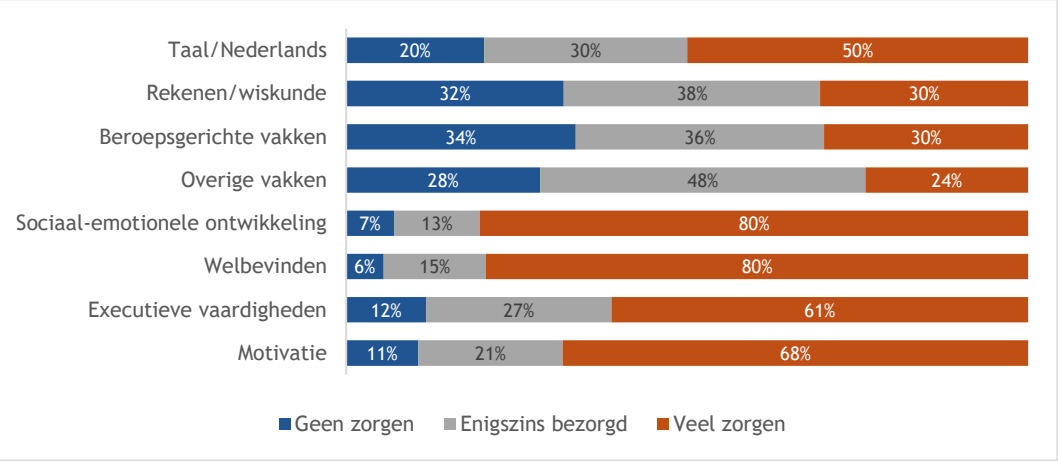
Figuur 6-1. Verdeling van de middelen over de vier jaren



Aan het begin van de coronaperiode maakten gemeenten zich vooral zorgen over de leer- en ontwikkelingsgebieden van leerlingen die samenhangen met hun sociaal-emotioneel functioneren en welzijn (Figuur 6-2).

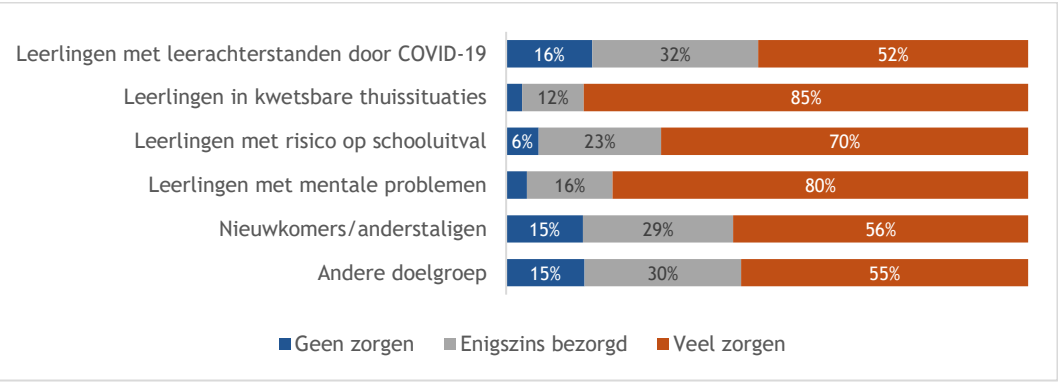
Met name welbevinden en de sociaal-emotionele ontwikkeling werden door 80 procent van de gemeenten als zorgpunt genoemd, gevolgd door motivatie (68%) en executieve vaardigheden (61%). Zorgen over cognitieve domeinen waren kleiner: 50 procent maakte zich zorgen over taal/Nederlands, en 30 procent over rekenen/wiskunde en beroepsgerichte vakken. Over overige vakken gaf 24 procent aan zich zorgen te maken.

Figuur 6-2. Signalen binnen de gemeenten dat er aan het begin van de coronaperiode zorgen waren ten aanzien van leer- en ontwikkelingsgebieden



Wat betreft doelgroepen (Figuur 6-3) maakten gemeenten zich vooral zorgen over leerlingen in kwetsbare thuissituaties (85%), leerlingen met risico op schooluitval (70%) en leerlingen met sociaal-emotionele of mentale problemen (80%). Daarnaast werd bij leerlingen met leervertragingen door covid-19 (52%), nieuwkomers en anderstaligen (56%) en andere specifieke doelgroepen (55%) eveneens een verhoogd risicobeeld gesignaleerd.

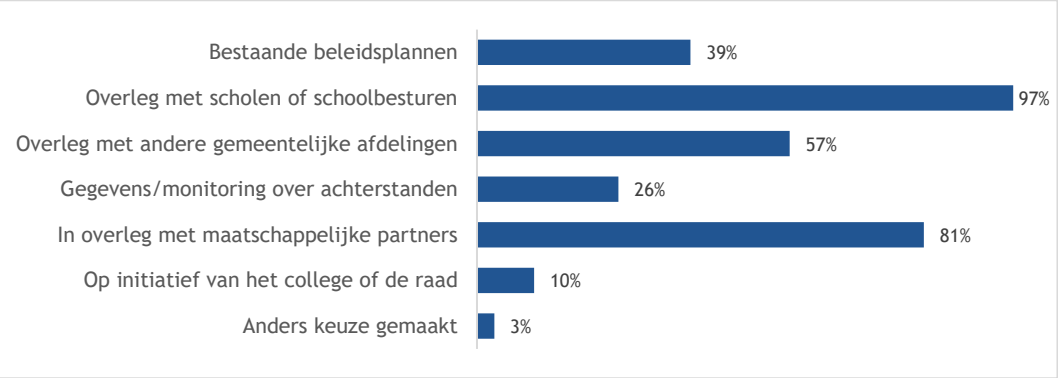
Figuur 6-3. Signalen binnen de gemeenten dat er aan het begin van de coronaperiode zorgen waren over doelgroepen



Gemeenten noemden in een open antwoord ook andere doelgroepen. Zij maakten zich ook zorgen over andere doelgroepen die extra kwetsbaar waren door de coronaperiode. Het ging vooral om jonge kinderen, zoals 0- tot 4-jarigen die later aan hun schoolloopbaan begonnen, peuters en kleuters in kwetsbare thuissituaties, en voorschoolse kinderen die tijdens de lockdowns de peuteropvang misten. Daarnaast werden leerlingen in groep 3, kinderen met een lagere sociaaleconomische achtergrond, leerlingen met een kwetsbare gezondheid en hun gezinnen, en het speciaal (basis)onderwijs genoemd. Ook leraren werden genoemd als groep die zwaar werd belast door de gevolgen van covid-19.

Gemeenten bepaalden de inzet van hun middelen vooral in overleg met scholen of schoolbesturen (97%) en maatschappelijke partners (81%, zie Figuur 6-4). Ook andere gemeentelijke afdelingen werden regelmatig betrokken (57%), net als bestaande beleidsplannen (39%). Minder vaak baseerden gemeenten hun keuzes op gegevens of monitoring van vertragingen, wat bij 26 procent het geval was. Bij 10 procent kwam de keuze tot stand op initiatief van het college of de raad en 3 procent maakte de keuze op een andere manier. In een open antwoord gaf een aantal gemeenten aan aansluiting te hebben gezocht bij bestaande OAB-plannen, de schooladviesdienst te hebben betrokken, met regio- of buurgemeenten en kinderopvangorganisaties.

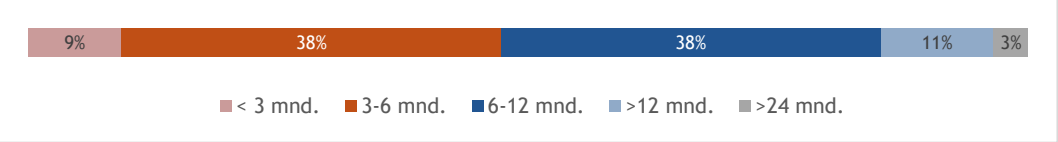
Figuur 6-4. Wijze waarop gemeenten keuzes hebben gemaakt voor de besteding van de middelen uit het NP Onderwijs



Op de vraag welke partijen actief waren betrokken bij het maken van keuzes voor de inzet van middelen uit het NP Onderwijs antwoordde het overgrote deel van de gemeenten dat scholen en schoolbesturen (98%) en lokale educatieve voorzieningen (80%) hierbij een centrale rol speelden. Ook wethouders (79%) en jeugd- en leerplichtambtenaren (67%) waren vaak actief betrokken. Partners in de jeugdzorg werden in ruim de helft van de gemeenten betrokken (51%). De gemeenteraad (16%) en ouders of jongeren (12%) waren daarentegen minder vaak direct bij het keuzeproces betrokken. Een kwart van de gemeenten betrok andere partijen bij het maken van keuzes voor de inzet van middelen. In open antwoorden noemden zij onder andere welzijnsorganisaties, jongerenwerk, kinderopvangorganisaties (waaronder VE- en VVE-aanbieders), maatschappelijk werk, GGD en jeugdgezondheidszorg. Ook werden samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs, lokale teams, culturele en preventieve jeugd(hulp)organisaties en buurgemeenten genoemd. In enkele gevallen waren lokale verenigingen of cultuuraanbieders betrokken.

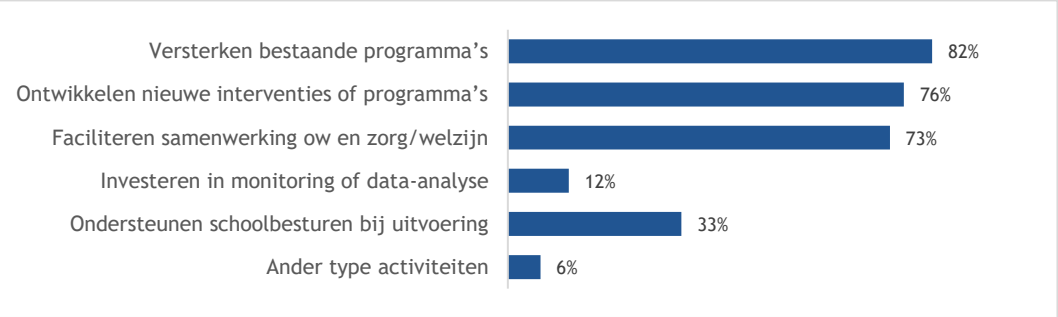
Gemeenten verschilden sterk in de snelheid waarmee zij konden starten met de inzet van de middelen uit het NP Onderwijs. Een deel kon al binnen enkele maanden plannen opstellen en uitvoeren, terwijl het bij anderen 6 tot 12 maanden duurde voordat activiteiten van de grond kwamen. In totaal 85 procent van de gemeenten kon binnen een jaar aan de slag met het opstellen en uitvoeren van de activiteiten (Figuur 6-5). Van deze groep waren 19 gemeenten binnen drie maanden operationeel. Voor 23 gemeenten duurde dit meer dan een jaar; voor 7 gemeenten meer dan twee jaar. In een toelichting gaven gemeenten aan dat de afstemming met scholen en partners tijd vergde en dat arbeidsmarktkrapte het aantrekken van professionals bemoeilijkte. Daarnaast zorgden de onduidelijkheid over budgetten, de tijd die het kostte om een interne subsidieregeling op te stellen voor de verdeling van de middelen, het uitwerken van uitvoeringsplannen en interne besluitvormingsprocedures voor vertraging. In verschillende gemeenten werd eerst gewerkt aan het in kaart brengen van behoeften bij scholen en kinderopvang en het bepalen van gezamenlijke speerpunten binnen de lokale educatieve agenda. Daardoor startten de eerste activiteiten vaak pas in het schooljaar 2022-2023. Gemeenten die konden aansluiten bij bestaande netwerken of lopende programma's kwamen sneller op gang.

Figuur 6-5. Hoe snel kon de gemeente aan de slag met het opstellen of uitvoeren van de activiteiten binnen het NP Onderwijs?



Gemeenten zetten de middelen uit het NP Onderwijs vooral in voor het versterken van bestaande programma's (82%) en het ontwikkelen van nieuwe interventies of programma's (76%). Daarnaast richtten veel gemeenten zich op het faciliteren van samenwerking tussen onderwijs en zorg of welzijn (73%), om de ondersteuning voor leerlingen beter op elkaar af te stemmen. Een derde van de gemeenten (33%) ondersteunde schoolbesturen bij de uitvoering van hun plannen Een beperkt deel investeerde in monitoring of data-analyse (12%) of voerde andere typen activiteiten uit (6%).

Figuur 6-6. Type activiteiten waarvoor gemeenten hebben gekozen

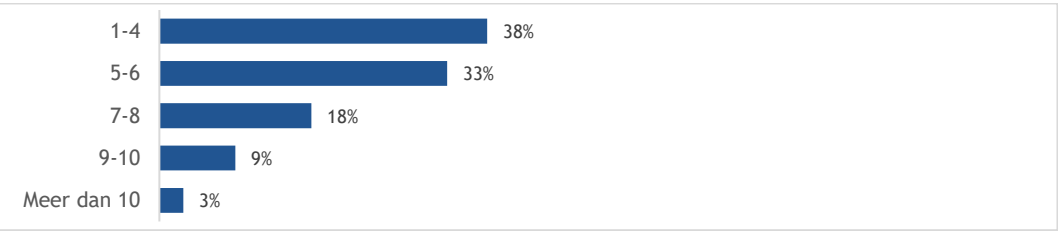


In de vragenlijst zijn activiteiten opgenomen. Gemeenten konden aangeven of zij die hebben uitgevoerd en of er nog anders, niet concreet in de vragenlijst genoemde, activiteiten zijn uitgevoerd. De activiteiten zijn onderverdeel in:

- (bovenschoolse) maatregelen die nodig zijn om coronavertragingen bij kinderen in te halen;
- maatregelen gericht op het inhalen van coronavertragingen opgelopen in de voorschoolse periode;
- maatregelen gericht op zorg en welzijn in de school of in de verlengde leertijd om coronavertragingen op sociaal en emotioneel vlak in te halen;
- overige maatregelen.

In totaal 38 procent van de gemeenten hebben hun middelen besteed aan 1 tot 4 maatregelen/interventies (Figuur 6-7). Een derde (33%) implementeerde 5 tot 6 maatregelen/interventies. Gemiddeld kozen de gemeenten voor ruim 5 maatregelen/interventies. Dertig procent koos voor 7 of meer maatregelen/interventies. Gemiddeld ging het om 5,5 maatregelen/interventies per gemeente.

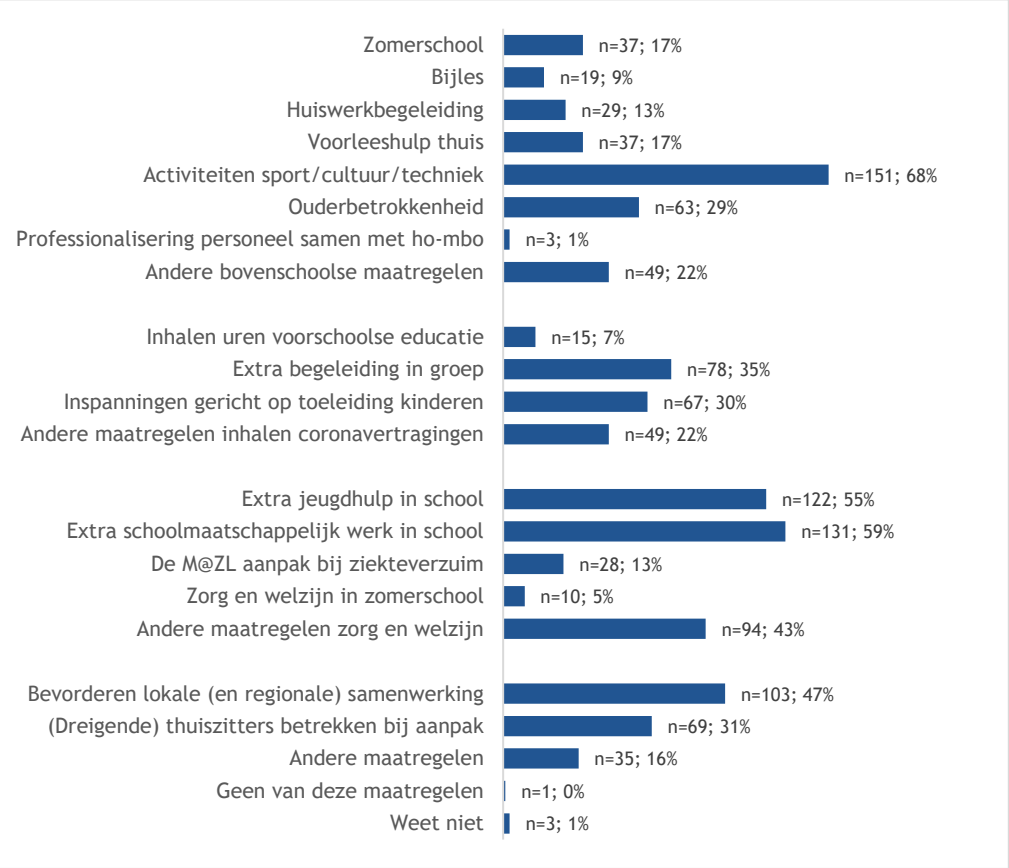
Figuur 6-7. Aantal interventies/maatregelen waarvoor gemeenten in het kader van het NP Onderwijs hebben gekozen



De meeste gemeenten werkten aan structurele, omgevingsgerichte maatregelen die welzijn, motivatie en participatie van kinderen versterken. Onderwijsinhoudelijke ondersteuning is minder ingezet. Gemeenten richtten zich met name op brede maatregelen rond welzijn, participatie en samenwerking (Figuur 6-8).

De meeste gemeenten voerden activiteiten uit op het gebied van sport, cultuur en techniek (68%). Ook maatregelen gericht op zorg en ondersteuning in de school komen veel voor, zoals extra schoolmaatschappelijk werk (59%), extra jeugdhulp in school (55%) en andere maatregelen op het terrein van zorg en welzijn (43%). In totaal 47 procent van de gemeenten werkte aan het bevorderen van lokale of regionale samenwerking. Een derde van de gemeenten werkte aan extra begeleiding in de groep (35%), toeleiding van kinderen naar voorzieningen (30%) en de aanpak van (dreigende) thuiszitters (31%). Deze inzet op onderwijsinhoudelijke interventies komt minder vaak voor: zomerschool (17%), bijles (9%), huiswerkbegeleiding (13%) en voorleeshulp thuis (17%). Professionalisering van personeel samen met ho/mbo (1%) is marginaal.

Figuur 6-8. Interventies/maatregelen die gemeenten in het kader van het NP Onderwijs hebben uitgevoerd

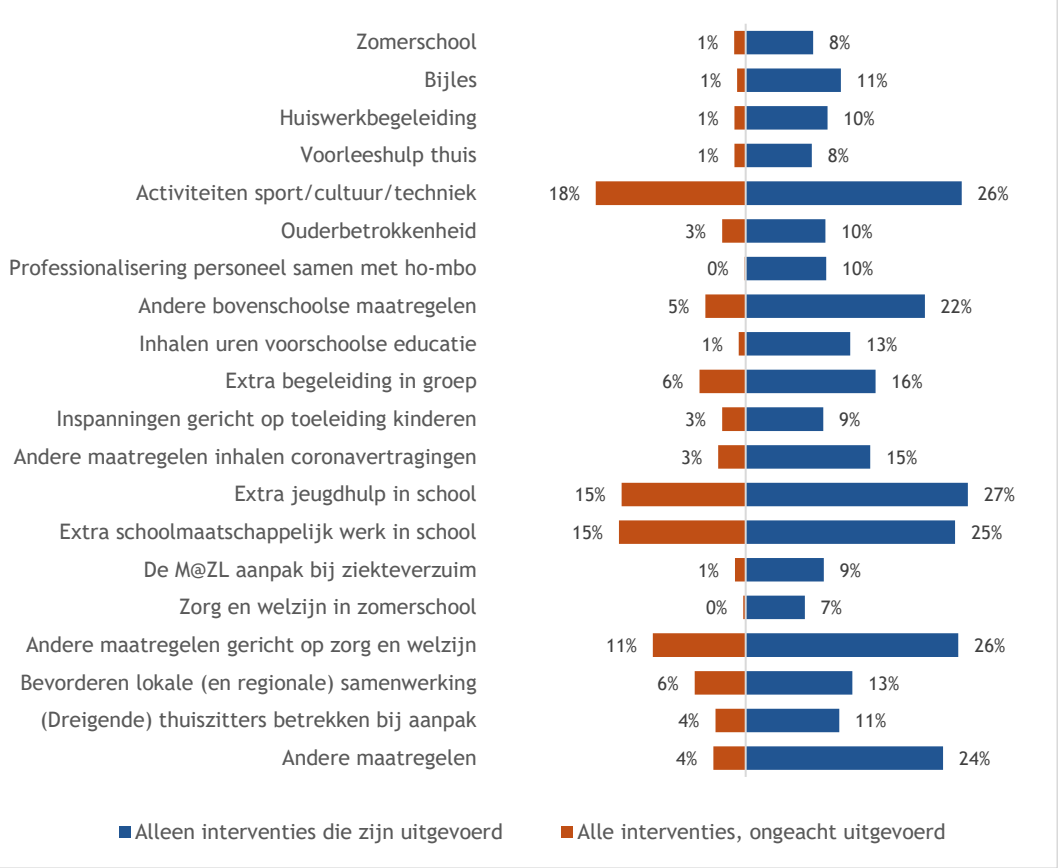


Ruim 30 gemeenten gaven in een open antwoord een toelichting op de aangekruiste interventies/maatregelen. Daarin noemde men activiteiten gericht op sociaal-emotionele ontwikkeling en welbevinden, zoals weerbaarheidstrainingen, Rots & Water, faalangstreductie, groepsvorming, jongerenwerk in en om de school, mentale-gezondheidsprojecten, leefstijlprogramma's en coachingstrajecten voor leerlingen. Ook noemt men initiatieven op het terrein van sport en cultuur, waaronder pauzesport, cultuurfestivals, muziek- en bewegingsonderwijs, vaak met als doel het vergroten van veerkracht, ontmoeting en motivatie. Daarnaast was ook taal- en leesbevordering een belangrijk thema: leesoffensieven, inzet van de Bibliotheek op School, BoekStart, voorleesprojecten, taalklassen NT2, preventieve logopedie en extra inzet op taalstimulering in de kinderopvang. Deze initiatieven richten zich zowel op jonge kinderen (VVE) als op basisschoolleerlingen en gezinnen. Een derde lijn is te duiden als professionalisering en samenwerking: in dit kader noemt men bovenschoolse coördinatoren, brugfunctionarissen, trajectklassen, scholingstrajecten voor pedagogisch medewerkers en intern begeleiders of projecten met jeugdzorg, GGD en welzijnsorganisaties.

Ook wordt gewerkt aan doorlopende leerlijnen (po-vo) en versterking van integrale kindcentra (IKC's). Tot slot worden talrijke initiatieven genoemd in het kader van maatwerk en flexibiliteit: van menukaarten voor scholen om zelf activiteiten te kiezen tot gerichte interventies voor specifieke doelgroepen (zoals nieuwkomers, thuiszitters of jongeren met mentale problemen). De meeste initiatieven liggen op het snijvlak van onderwijs, welzijn, cultuur en zorg, met nadruk op mentaal welbevinden, taalontwikkeling, sociale vaardigheden en samenwerking tussen partners.

Figuur 6-9 laat zien welk deel van het gemeentelijke budget is besteed aan verschillende maatregelen/interventies. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen (1) gemeenten die de betreffende maatregel daadwerkelijk hebben uitgevoerd, en (2) alle gemeenten samen, waarbij niet-uitvoerende gemeenten een waarde 0 hebben gekregen. De verdeling van de gemeentelijke middelen laat een consistent patroon zien: zowel wanneer gekeken wordt naar alle gemeenten als naar alleen de gemeenten die de maatregelen daadwerkelijk hebben uitgevoerd, ligt de nadruk op maatregelen gericht op zorg, welzijn en brede ontwikkeling van kinderen. De volgorde van de belangrijkste bestedingen blijft daarbij grotendeels gelijk.

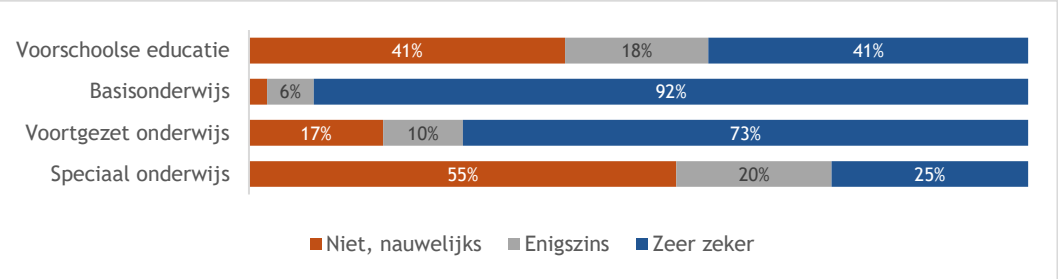
Figuur 6-9. Deel van het budget dat gemeenten hebben besteed aan interventies/maatregelen



De grootste delen van de budgetten gingen naar extra jeugdhulp in school (27%), schoolmaatschappelijk werk (25%), activiteiten op het gebied van sport, cultuur en techniek (26%) en andere maatregelen gericht op zorg en welzijn (26%). Daarmee vormen deze categorieën het zwaartepunt van de gemeentelijke inzet. Maatregelen die meer direct zijn gericht op het inhalen van leervertragingen, zoals zomerschool, bijles, huiswerkbegeleiding en voorleeshulp thuis, beslaan slechts een beperkt deel van de middelen (rond 1%). Ook lokale samenwerking (13%) en toeleiding van kinderen (9%) komen voor, maar op kleinere schaal.

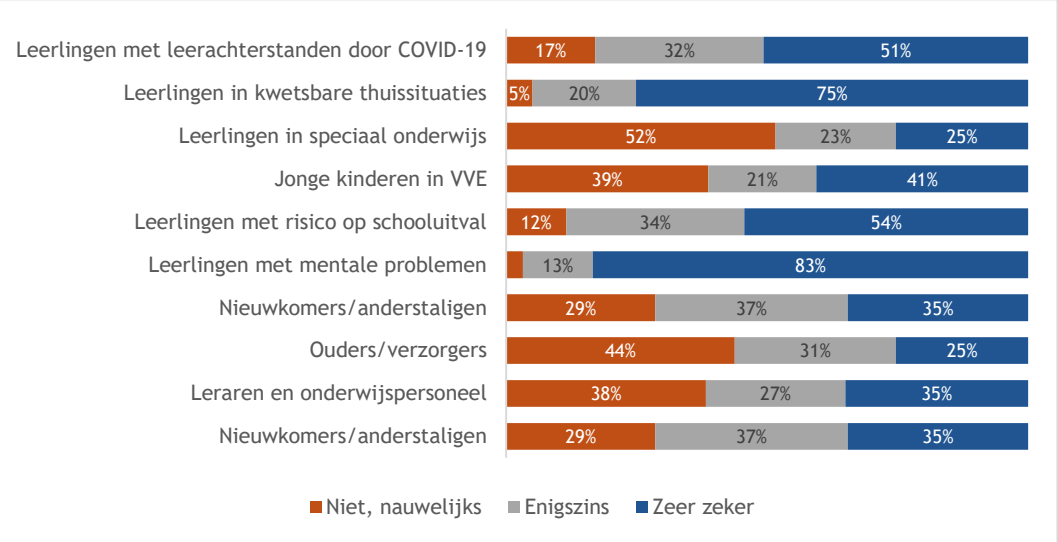
Hierna is gevaagd op welke onderwijssectoren (Figuur 6-10) en doelgroepen (Figuur 6-11) gemeenten zich hebben gericht. Gemeenten richtten zich het sterkst op het basisonderwijs (92%) en op het voortgezet onderwijs (73%). Daarmee ligt de focus vooral op leerlingen in de leerplichtige leeftijd binnen het funderend onderwijs. De aandacht voor de voorschoolse educatie (41%) is aanzienlijk kleiner, terwijl het speciaal onderwijs (25%) het minst vaak als prioritaire sector wordt genoemd.

Figuur 6-10. Onderwijssectoren waarop gemeenten zich hebben gericht



Ook bij doelgroepen komt een prioritering naar voren. Gemeenten concentreerden zich vooral op psychisch kwetsbare en sociaal risicovolle leerlingen binnen het reguliere onderwijs. De meesten hebben maatregelen genomen voor leerlingen met mentale problemen (83%) en leerlingen in kwetsbare thuissituaties (75%). Ook was er aandacht voor leerlingen met risico op schooluitval (54%) en leerlingen met leervertragingen door covid-19 (51%). Doelgroepen als jonge kinderen in de voorschoolse educatie (41%), nieuwkomers en anderstaligen (35%), en leraren en onderwijspersoneel (35%) worden minder vaak expliciet genoemd. Ouders of verzorgers (25%) en leerlingen in het speciaal onderwijs (25%) hadden bij minder gemeenten prioriteit.

Figuur 6-11. Doelgroepen waarop gemeenten zich hebben gericht

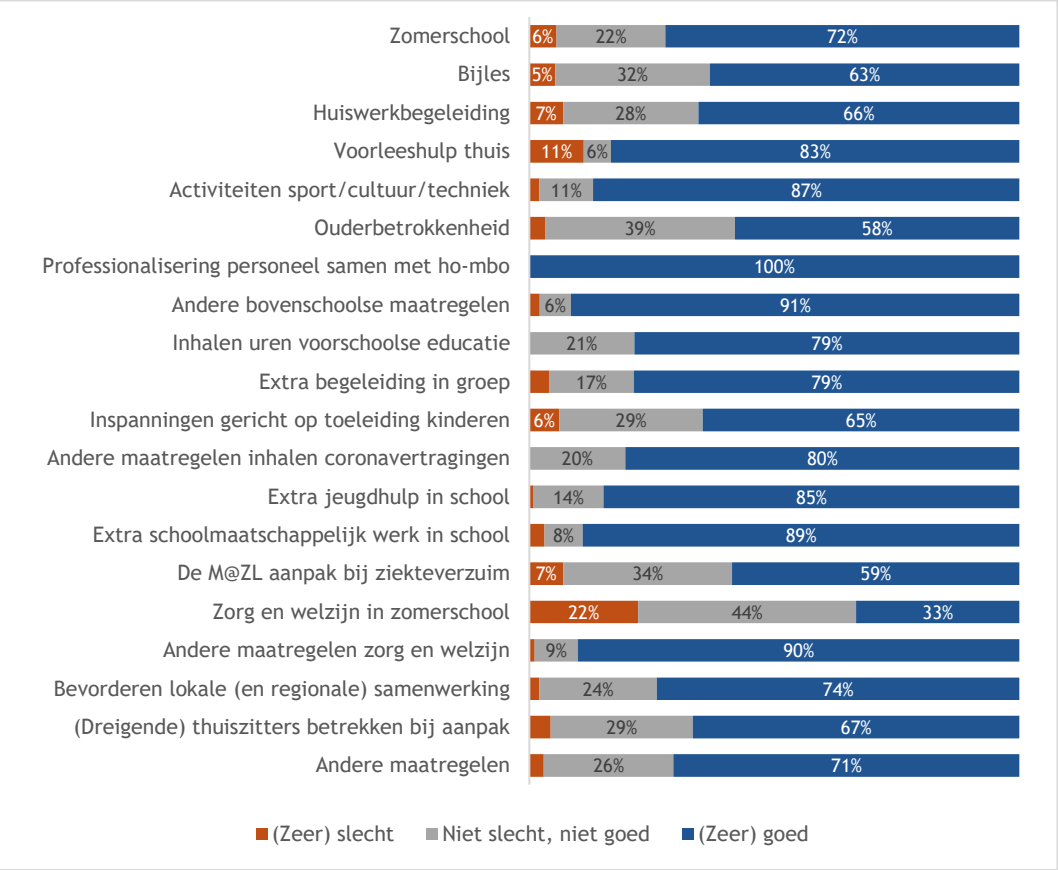


In een open antwoord gaven gemeenten een toelichting. De antwoorden laten zien dat deze in grote lijnen overlappen met de eerder beschreven doelgroepen. Gemeenten hebben hun maatregelen meestal breed ingezet, gericht op alle leerlingen in het funderend onderwijs, vaak met aandacht voor veerkracht, sociaal-emotioneel welzijn en participatie. Daarnaast wordt ook verwezen naar jonge kinderen en ouders in de voorschoolse educatie en kinderopvang (bv. via taalprogramma's en ondersteuning van pedagogisch medewerkers). Enkele gemeenten noemen kwetsbare leerlingen en gezinnen, waaronder leerlingen die na corona moeite hadden om weer deel te nemen aan het gewone schoolleven. Het speciaal onderwijs viel buiten het blikveld van de gemeente als er geen speciaal onderwijs aangeboden wordt binnen de gemeente. Over het geheel genomen zagen gemeenten hun inzet als aanvullend op die van scholen, met de nadruk op sociaal-emotionele versterking, welzijn en preventie.

6.3 Output: implementatie van de plannen

Na de planfase zijn gemeenten overgegaan tot de implementatie van de interventies/maatregelen. Aan gemeenten is gevraagd hoe goed zij in staat zijn geweest de activiteiten uit te voeren. Figuur 6-12 laat zien hoe succesvol gemeenten zelf vinden dat de uitvoering van de interventies/maatregelen is verlopen. De beschrijving van de resultaten is beperkt tot maatregelen die door een substantieel deel van de gemeenten (>25) zijn uitgevoerd, om te vermijden dat percentages op basis van kleine aantallen een vertekend beeld geven.

Figuur 6-12. In hoeverre is het de gemeenten gelukt om de plannen in het kader van het NP Onderwijs uit te voeren?

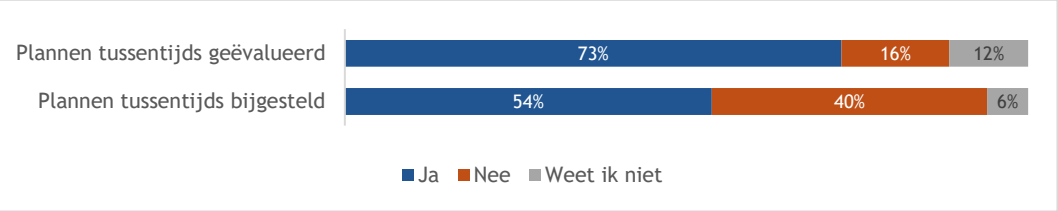


Gemeenten geven doorgaans aan dat de uitvoering van de interventies/maatregelen (zeer) goed is verlopen. De tevredenheid is hoog voor bijna alle interventies. De best beoordeelde maatregelen zijn (andere) bovenschoolse maatregelen (91%), maatregelen gericht op zorg en welzijn (90%), extra schoolmaatschappelijk werk in school (89%) en activiteiten gericht op sport, cultuur en techniek (87%). Ook extra jeugdhulp in school (85%) en voorleeshulp thuis (83%) zijn door de meeste gemeenten als goed uitvoerbaar ervaren. Iets lagere, maar nog steeds positieve waarderingen worden gegeven aan maatregelen om coronavertragingen in te halen (80%), extra begeleiding in de groep (79%) en lokale of regionale samenwerking (74%). De uitvoering van zomerscholen (72%), andere maatregelen (71%), en interventies gericht op (dreigende) thuiszitters (67%) en toeleiding van kinderen (65%) is iets minder vaak als goed geslaagd beoordeeld. De ouderbetrokkenheid (58%) vormt de enige maatregel waarbij de meerderheid wel tevreden is, maar duidelijk minder uitgesproken positief dan bij de andere interventies. Over het geheel genomen concluderen we dat de uitvoering van de meeste maatregelen binnen de gemeenten overwegend goed is verlopen, met de hoogste scores voor interventies binnen het domein van zorg, welzijn en bovenschoolse samenwerking. Gemiddeld over alle interventies is er geen verschil als we kijken naar de achterstandsscore en de stedelijkheid van de gemeente.

Vijfentwintig gemeenten gaven aan dat de uitvoering van bepaalde maatregelen niet overal goed is gelukt. Zij gaven een toelichting. In de meeste gevallen ging het om praktische belemmeringen, zoals personeelstekorten, verloop bij betrokken organisaties of gebrek aan continuïteit waardoor projecten tijdelijk stilvielen. Ook werd genoemd dat tijdelijke financiering een drempel vormde: succesvolle initiatieven konden niet worden voortgezet omdat er geen structurele middelen beschikbaar waren. Sommige plannen bleken minder uitvoerbaar of kregen minder prioriteit, bijvoorbeeld vanwege beperkte animo, lage urgentie of overlap met bestaande voorzieningen. Enkele gemeenten besloten middelen te herbestemmen of projecten in aangepaste vorm voort te zetten, bijvoorbeeld via eigen of andere gemeentelijke budgetten. Tegelijkertijd benadrukken gemeenten dat de meeste plannen wel zijn uitgevoerd en in veel gevallen tot goede resultaten hebben geleid, zoals samenwerking tussen scholen, buurtsportcoaches en bibliotheken, of succesvolle initiatieven in jongerenwerk en preventieve dyslexie.

Dat gemeenten de plannen tijdens de uitvoering hebben geëvalueerd en bijgesteld duidt op een actieve betrokkenheid en bestuurlijke scherpte. Het laat zien dat zij niet enkel uitvoerden wat was gepland, maar ook kritisch volgden wat werkte en wat niet, en waar nodig keuzes maakten om middelen doelgerichter in te zetten. Deze reflectieve houding is te zien als een positieve indicatie van betrokkenheid bij de implementatie van de maatregelen (Figuur 6-13). Driekwart van de gemeenten evalueerde de plannen tussentijds en meer dan de helft koos voor een tussentijdse bijstelling van de plannen.

Figuur 6-13. Zijn plannen tussentijds geëvalueerd of bijgesteld

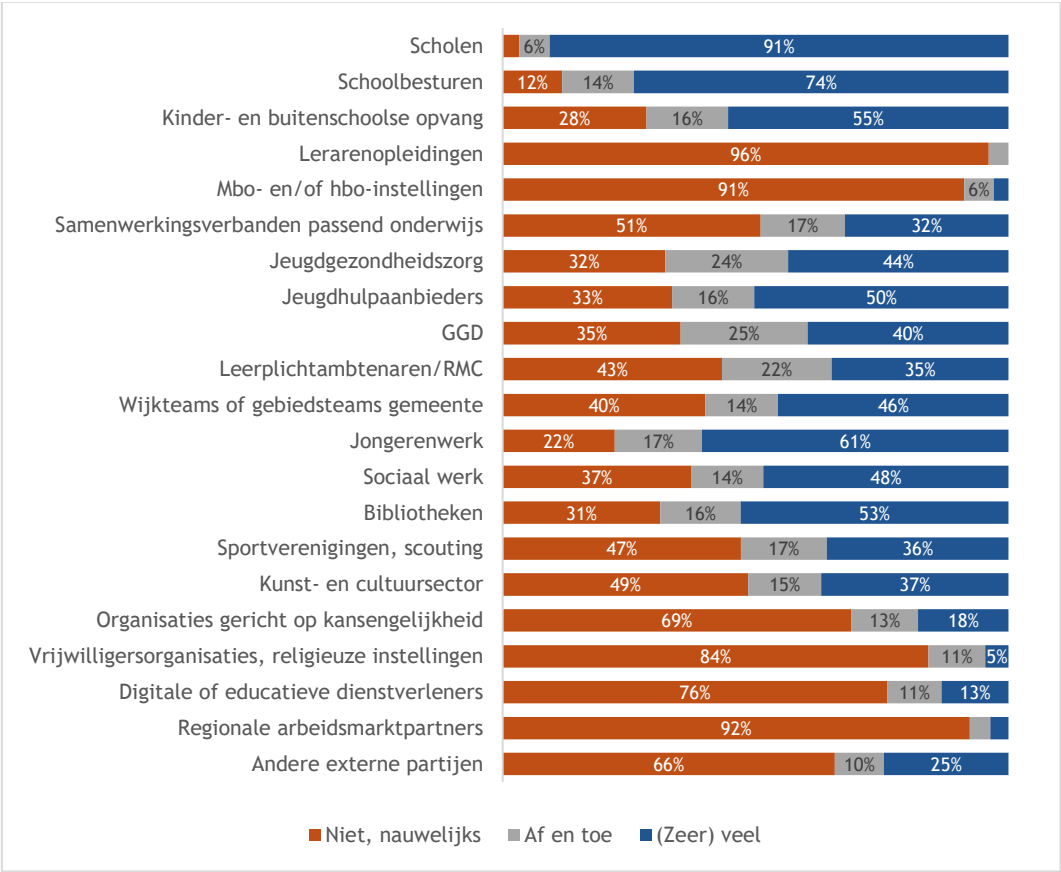


Gemeenten gaven desgewenst een toelichting. Deze laten een rijk beeld zien van hoe men de uitvoering heeft gevolgd, geëvalueerd en bijgesteld. Evaluatie en bijstelling van de plannen gebeurde doorgaans in overleg met scholen, kinderopvang en maatschappelijke partners, zowel informeel (via werkgroepen of periodieke gesprekken) als formeel (met verslagen, verantwoordingen of gezamenlijke evaluatiebijeenkomsten). In meerdere gemeenten zijn interventies met aantoonbaar effect structureel gemaakt of uitgebreid. Zo is bijvoorbeeld in een gemeente het jongerenwerk op scholen na positieve ervaringen voortgezet en uitgebreid naar zowel het primair als voortgezet onderwijs, en kreeg elders de inzet van schoolmaatschappelijk werk een vaste plek in de zorgstructuur. Ook preventieve dyslexie-aanpak is in enkele gemeenten blijvend opgenomen, omdat scholen de opbrengsten hoog waardeerden. Daarnaast zijn ook maatregelen aangepast of beëindigd wanneer ze minder goed werkten. Zo waren in bepaalde gemeenten bovenschoolse cultuur- en sportprojecten te ambitieus door personeelstekorten, en is in de inzet van extra jeugdhulp in school (bv. CJG-inlooppunt) in enkele gemeenten stopgezet wegens onvoldoende meerwaarde. Soms werd budget herverdeeld (bv. bij voorleeshulp waar weinig vraag naar was) naar extra jongerenwerk of coaching. Soms zijn plannen vereenvoudigd of in fasen uitgevoerd om beter aan te sluiten bij veranderende behoeften in het onderwijs. Zo werd de focus gaandeweg verschoven van huiswerkbegeleiding en zomerscholen naar mentale gezondheid, ouderbetrokkenheid en sociaal-emotionele ontwikkeling. Deze bijstellingen laten zien aan dat gemeenten de uitvoering actief hebben gevolgd en waar nodig hebben bijgestuurd.

De uitvoering van de interventies vond plaats in nauwe samenwerking met onderwijs- en welzijnspartners. Negen van de tien gemeenten waren (zeer) tevreden over deze partijen. Figuur 6-14 laat zien in welke mate partijen betrokken waren. Veruit het vaakst waren scholen (91%) en schoolbesturen (74%) betrokken.

Ook kinder- en buitenschoolse opvang (55%) speelde in veel gemeenten een rol, wat laat zien dat de maatregelen vaak een brede pedagogische context besloegen – van voorschool tot voortgezet onderwijs. Naast onderwijsinstellingen waren ook maatschappelijke partners sterk vertegenwoordigd. Jongerenwerk (61%), jeugdhulpaanbieders (50%), sociaal werk (48%), wijk- of gebiedsteams (46%), jeugdgezondheidszorg (44%) en de GGD (40%) werkten regelmatig mee aan de uitvoering. Meer specialistische of externe partijen waren minder betrokken. De kinderopvangopleidingen en mbo/hbo-instellingen speelden nauwelijks een rol (0%-3%), net als vrijwilligersorganisaties (5%), arbeidsmarktpartners (4%) en digitale of educatieve dienstverleners (13%). Ook organisaties gericht op kansengelijkheid (18%) kwamen minder vaak in beeld. Er is geen duidelijk verschil in de intensiteit waarmee externe partijen betrokken zijn geweest, noch in het aantal betrokken partijen als we kijken naar stedelijkheid en de achterstandsscore van de gemeente.

Figuur 6-14. Mate waarin externe partijen betrokken waren bij de uitvoering van de interventies

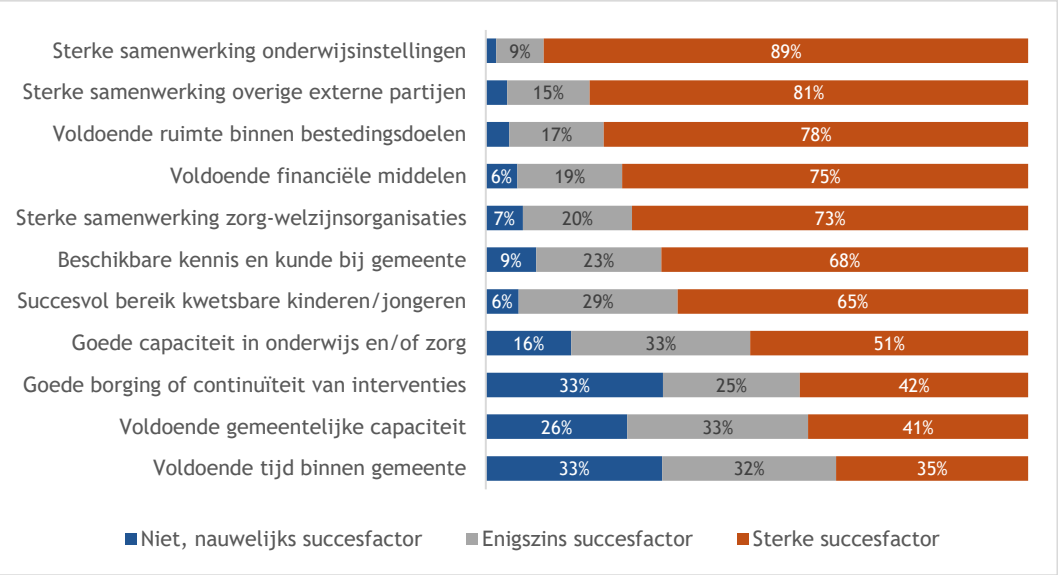


Negen van de tien meeste gemeenten zijn tevreden over de samenwerking met externe partijen. Ruim 30 gemeenten gaven een toelichting op deze externe partijen. Scholen, kinderopvangorganisaties, welzijns- en jeugdhulpinstellingen en bibliotheken worden het vaakst genoemd als betrouwbare en goed functionerende partners. Gemeenten benadrukken dat de samenwerking laagdrempelig en resultaatgericht was en dat veel partijen bereid waren mee te denken en bij te sturen waar nodig. Soms heeft de samenwerking geleid tot nieuwe of versterkte netwerken, bijvoorbeeld rondom kindcentra, schoolmaatschappelijk werk, jongerenwerk op scholen en de verbinding tussen onderwijs en zorg. Het samenwerkingsklimaat werd als positief ervaren en heeft in meerdere gevallen een blijvend karakter gekregen, bijvoorbeeld doordat jeugd- of zorgprofessionals nu structureel op scholen aanwezig zijn. Tegelijkertijd noemt men belemmeringen. Tijdelijke financiering maakte sommige partijen terughoudend om zich langdurig te verbinden en door capaciteitsproblemen of gebrek aan flexibiliteit was niet elke samenwerking even effectief. Toch overheerst het beeld dat de gezamenlijke uitvoering hecht, betrokken en leerzaam was, en dat de opgebouwde relaties een waardevolle basis vormen voor toekomstige samenwerking tussen onderwijs, zorg en welzijn.

Zoals bij ieder uitvoeringsproces deden zich tijdens de implementatie van de maatregelen zowel knelpunten als succesfactoren voor. Dergelijke factoren kunnen het verloop van de uitvoering belemmeren of juist versterken, en bepalen hoe effectief en duurzaam maatregelen in de praktijk worden gerealiseerd. In het kader van het NP Onderwijs hebben gemeenten vaker succesfactoren dan knelpunten ervaren.

Gemeenten noemen samenwerking steevast als dé sleutel tot succes. In bijna alle gevallen verliep de uitvoering het best waar onderwijsinstellingen, zorg- en welzijnsorganisaties en gemeenten nauw samenwerkten. Maar liefst 89 procent van de gemeenten noemt de samenwerking met scholen als sterke succesfactor, gevolgd door de samenwerking met andere externe partners (81%) en het zorg- en welzijnsdomein (73%). Deze netwerken bleken cruciaal om snel te schakelen, maatwerk te bieden en signalen vanuit het veld effectief te vertalen naar ondersteuning. Ook voldoende beleidsruimte en financiële middelen droegen bij aan een soepele uitvoering (respectievelijk 78% en 75%). Gemeenten die konden meebewegen met de praktijk en hun budget flexibel konden inzetten, konden interventies beter afstemmen op lokale behoeften.

Figuur 6-15. Ervaren succesfactoren binnen gemeenten

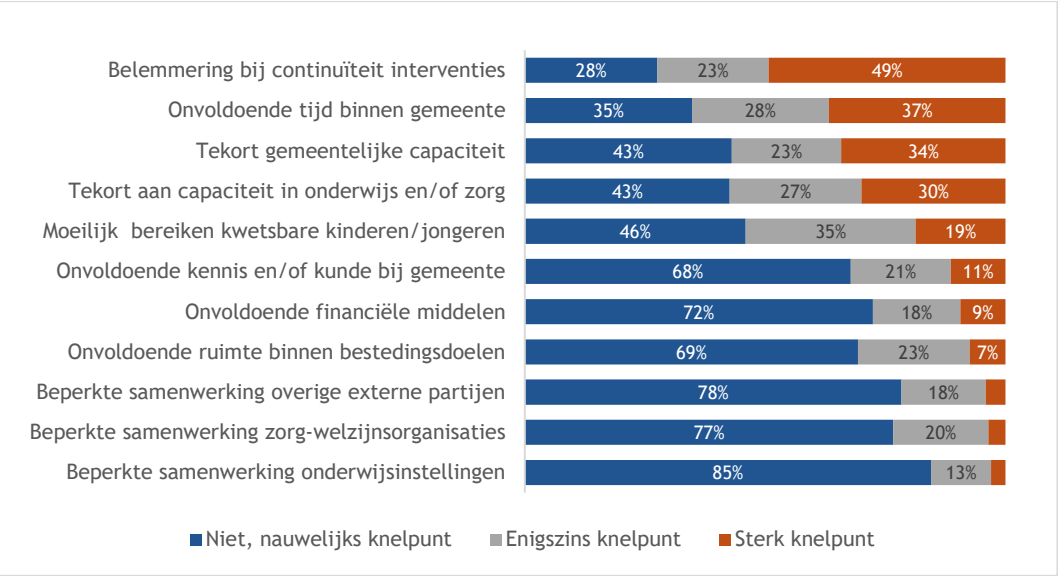


Ruim 40 gemeenten gaven een toelichting op hun antwoorden. De meeste gemeenten zochten vanaf het begin nadrukkelijk de samenwerking met scholen, kinderopvang, jeugdhulp en welzijnsorganisaties. Die korte lijnen en bestaande netwerken bleken een succesfactor. Zeker in kleinere gemeenten, waar men elkaar goed kent, konden maatregelen snel worden afgestemd, uitgevoerd en bijgesteld. Een tweede succesfactor lag in de aanvullende rol van gemeenten ten opzichte van het onderwijs. Scholen ontvingen al middelen voor het inhalen van leervertragingen, terwijl gemeenten zich vooral richtten op sociaal-emotionele ondersteuning en welzijn. Ze reageerden daarmee op signalen dat veel leerlingen na de lockdowns moeite hadden om zich weer in groepen te bewegen of kampten met somberheid en stress. Maatregelen gericht op veerkracht, schoolmaatschappelijk werk en jongerenwerk werden breed gewaardeerd.

De inhoudelijke samenhang en structurele verankering van maatregelen noemt men als een belangrijk leerpunt. Waar samenwerking al bestond (bv. binnen lokale educatieve agenda's of integrale kindcentra) konden interventies eenvoudiger worden ingebed en soms zelfs structureel worden voortgezet. Toch geven veel gemeenten aan dat continuïteit kwetsbaar blijft zonder structurele middelen.

Daartegenover staan knelpunten die gemeenten hebben ervaren. Bijna de helft (49%) wijst op problemen met de continuïteit en borging van interventies: succesvolle initiatieven konden vaak niet worden voortgezet door het tijdelijke karakter van de middelen uit het NP Onderwijs. Daarnaast speelden tijdgebrek (37%) en tekort aan gemeentelijke capaciteit (34%) een belangrijke rol, gevolgd door een tekort aan professionals in onderwijs en zorg (30%). Waar samenwerking en betrokkenheid de motor waren van succes, vormden capaciteitsgebrek en continuïteit het zwakke punt. Gemeenten konden veel realiseren in korte tijd, maar waarschuwen dat duurzame resultaten pas mogelijk zijn als deze fundamenten steviger worden verankerd.

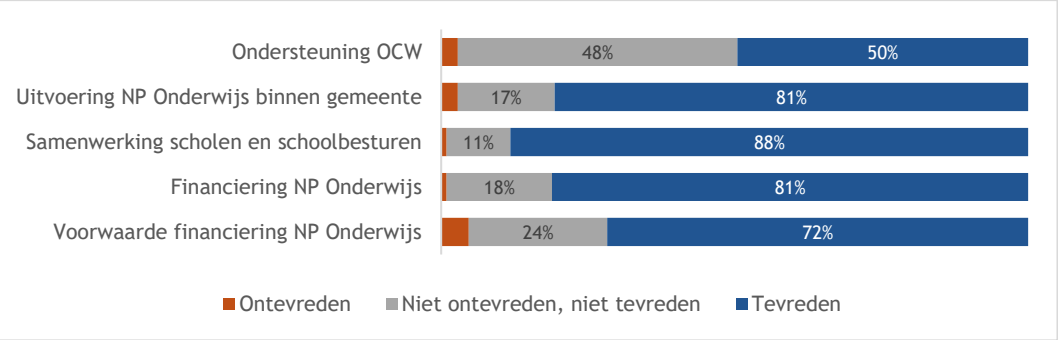
Figuur 6-16. Ervaren knelpunten binnen gemeenten



Ruim 25 gemeenten lichtten ook de knelpunten toe. Als grootste knelpunt noemden gemeenten de tijdelijkheid van de middelen. Gemeenten benadrukken dat succesvolle interventies (zoals schoolmaatschappelijk werk, jongerenwerk en preventieve programma's in de jeugdhulp) vaak moesten worden afgeschaald toen de financiering stopte. De wens om dergelijke initiatieven structureel te borgen wordt breed gedeeld; tegelijkertijd geeft men aan dat de financiële ruimte daarvoor ontbreekt. Ook de korte looptijd van het programma noemt men als een uitdaging. Gemeenten hadden aanvankelijk (vóór de verlenging van het NP Onderwijs) slechts één schooljaar om plannen op te zetten, partners te betrekken en middelen te besteden. Dat heeft geleid tot uitvoeringsdruk, beperkte mogelijkheden om resultaten duurzaam te verankeren en een grote belasting die steeds nieuwe tijdelijke regelingen met zich meebrengen. Sommige gemeenten hadden te maken met gebrek aan capaciteit, zowel binnen gemeenten als in het onderwijs- en zorgveld. Ambtenaren moesten het werk voor het NP Onderwijs er soms 'bij doen', waardoor strategische keuzes of structurele evaluaties soms onder druk kwamen te staan. In enkele gemeenten leidde personele wisselingen tot verlies van kennis of continuïteit. Sommigen wijzen ook op de complexiteit van samenwerking en coördinatie. Het afstemmen met scholen, kinderopvang, jeugdzorg en het Rijk vergde tijd. Procedures en verantwoording werden als omslachtig ervaren.

Hoe kijken gemeenten terug op het NP Onderwijs en de implementatie ervan? Ondanks de gesignaleerde knelpunten kijken gemeenten overwegend positief terug op het NP Onderwijs (Figuur 6-17). De meeste waardering gaat uit naar de samenwerking met scholen en schoolbesturen, waar 88 procent van de gemeenten tevreden over is. Ook de uitvoering van het programma binnen de gemeente en de financiering van het NP Onderwijs worden door 81 procent positief beoordeeld. Iets minder positief zijn gemeenten over de voorwaarden van de financiering (72% tevreden) en vooral over de ondersteuning vanuit OCW. Daarover is de helft van de gemeenten tevreden, terwijl 48 procent neutraal oordeelt (mogelijk omdat men er niet expliciet gebruik van heeft gemaakt).

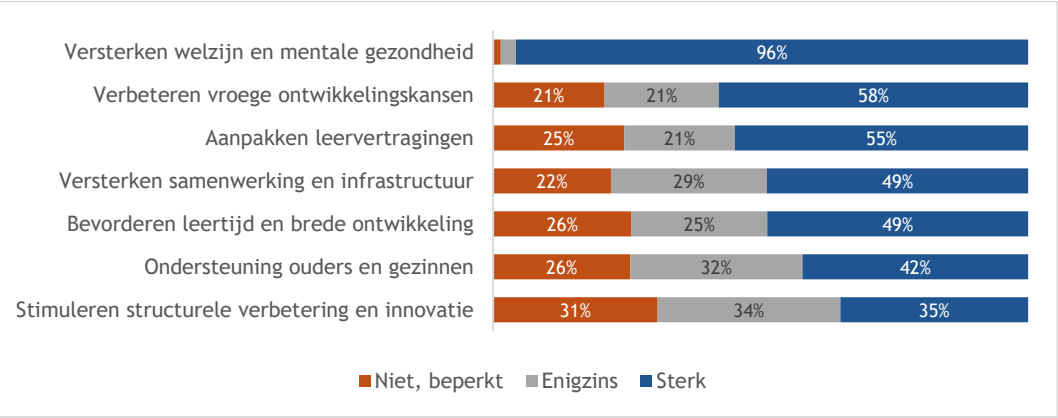
Figuur 6-17. Tevredenheid van gemeenten over het proces



6.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs

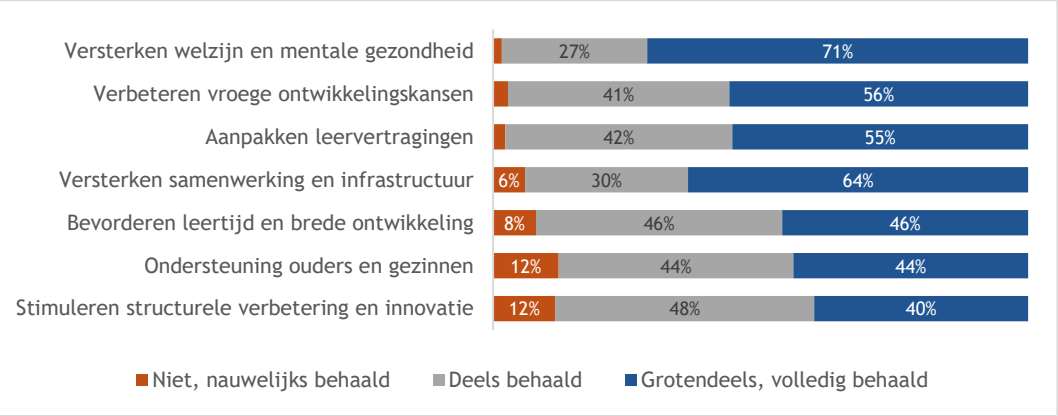
Deze paragraaf beschrijft de resultaten van het NP Onderwijs bij gemeenten. Het gaat daarbij niet alleen om de uitkomsten voor leerlingen, maar ook om de duurzaamheid van interventies en de leerervaringen die gemeenten hebben opgedaan tijdens de uitvoering. Samen geven deze resultaten een beeld van wat het programma in de beleving van gemeenten heeft opgeleverd en welke lessen daaruit zijn getrokken voor toekomstig beleid. Gemeenten hebben binnen het NP Onderwijs uiteenlopende doelen nagestreefd (Figuur 6-18) die laten zien dat er, naast herstel van coronagerelateerde vertragingen, vooral is geïnvesteerd in sociaal-emotionele welzijn van kinderen en in het versterken van de samenwerking. Het versterken van welzijn en mentale gezondheid springt het meest in het oog: bijna alle gemeenten (96%) geven aan dat dit sterk is nagestreefd. Ook het verbeteren van vroege ontwikkelingskansen (58%) en het aanpakken van leervertragingen (55%) waren belangrijke prioriteiten. Daarnaast richtten gemeenten zich op het versterken van samenwerking en infrastructuur (49%) en het bevorderen van leertijd en brede ontwikkeling (49%). Minder vaak, maar nog steeds door een aanzienlijk deel genoemd, zijn doelen rond ondersteuning van ouders en gezinnen (42%) en structurele verbetering en innovatie (35%).

Figuur 6-18. Doelen die gemeenten nastreefden met de inzet van middelen uit het NP Onderwijs



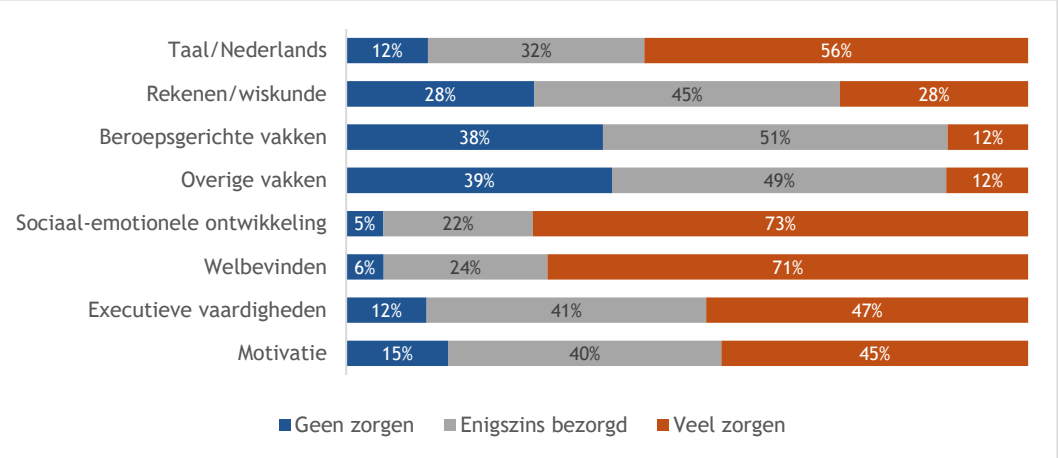
In hoeverre de doelen die gemeenten nastreefden, zijn behaald wordt getoond in Figuur 6-19. De vraag is alleen voorgelegd voor die doelen die gemeenten nastreefden. De meeste doelen zijn door een groot deel van de gemeenten behaald. Het versterken van welzijn en mentale gezondheid werd het vaakst gerealiseerd: 71 procent van de gemeenten zegt dit doel grotendeels/volledig te hebben bereikt. Ook verbetering van vroege ontwikkelingskansen (56%) en het aanpakken van leervertragingen (55%) zijn overwegend succesvol uitgevoerd. Het versterken van samenwerking en infrastructuur (succesvolle verbindingen tussen onderwijs, zorg en andere partners) is door 64 procent van de gemeenten behaald. De meer structurele en langetermijndoelen, zoals ondersteuning van ouders en gezinnen (44%) en het stimuleren van structurele verbetering en innovatie (40%), zijn door minder dan de helft van gemeenten die deze doelen nastreefden gerealiseerd.

Figuur 6-19. Mate waarin doelen met de inzet van middelen uit het NP Onderwijs zijn behaald



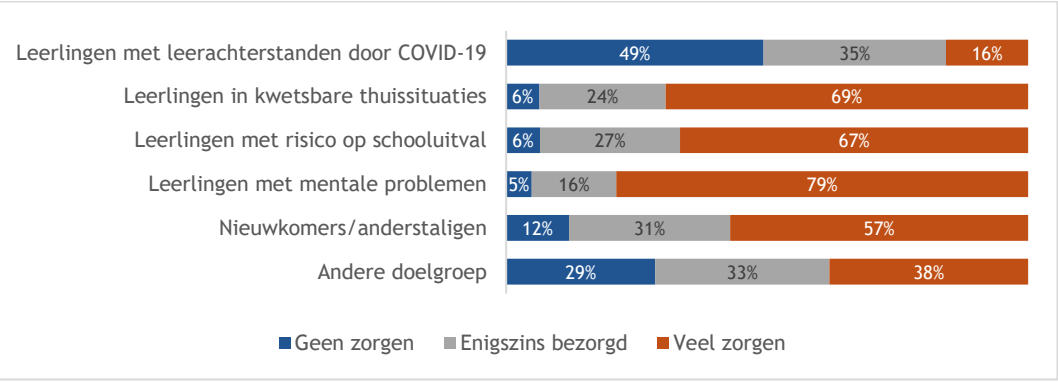
Figuur 6-20 laat zien dat gemeenten ook nu nog steeds zorgen hebben over verschillende leer- en ontwikkelingsgebieden. Vooral het sociaal-emotioneel functioneren (73%) en het welbevinden van leerlingen (71%) baren gemeenten veel zorgen. Ook de motivatie (45%) en executieve vaardigheden (47%) worden door een aanzienlijk deel van de gemeenten als kwetsbaar aangeduid. De zorgen over meer cognitieve domeinen zijn kleiner, maar nog altijd aanwezig: ruim de helft van de gemeenten maakt zich zorgen over taal en Nederlands (56%) en meer dan een kwart over rekenen en wiskunde (28%).

Figuur 6-20. Signalen dat er op dit moment nog zorgen zijn ten aanzien van leer- en ontwikkelingsgebieden



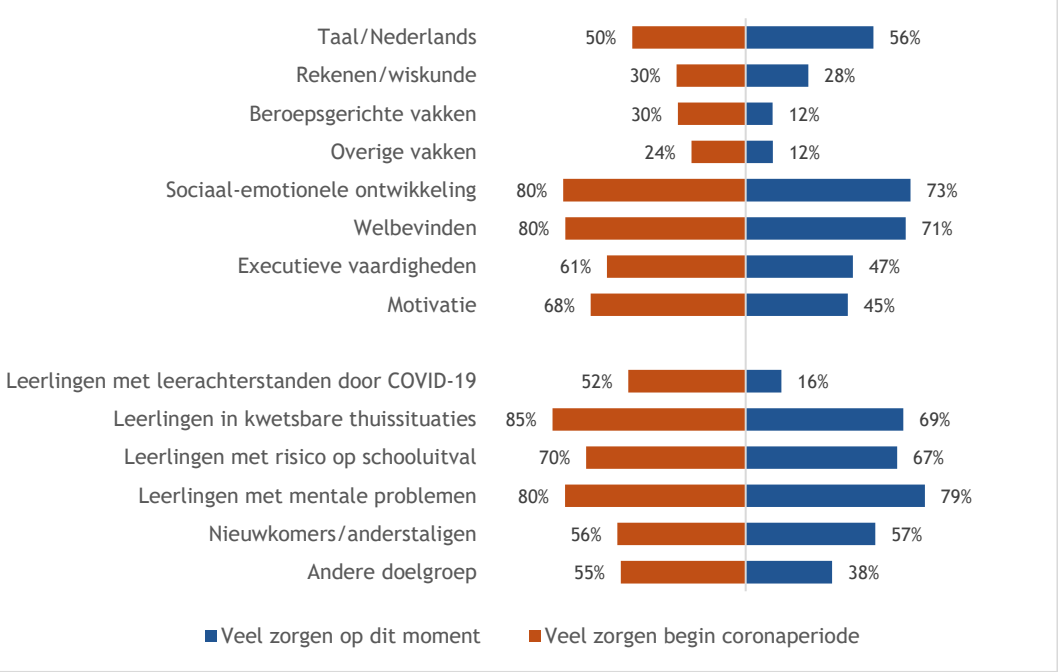
Figuur 6-21 laat zien dat men vooral nog zorgen heeft over leerlingen met mentale problemen (79%), leerlingen in kwetsbare thuissituaties (69%), leerlingen met risico op schooluitval (67%) en nieuwkomers en anderstaligen (57%). Minder zorgen zijn er nog over leerlingen met leervertragingen door covid-19.

Figuur 6-21. Signalen dat er op dit moment zorgen zijn over doelgroepen



Aan het begin van dit hoofdstuk is stilgestaan bij de zorgen die gemeenten hadden in de eerste fase van de coronaperiode. Figuur 6-22 laat zien in hoeverre deze zorgen over leer- en ontwikkelingsgebieden en over specifieke doelgroepen zijn veranderd: het percentage gemeenten dat (zeer) veel zorgen had aan het begin van corona is daarbij vergeleken met de huidige situatie. De zorgen van gemeenten zijn over het geheel genomen afgenomen. Vooral de bezorgdheid over leerlingen met leervertragingen door covid-19 is sterk verminderd, wat erop zou kunnen wijzen dat de inzet van scholen en gemeenten effect heeft gehad. Ook bij leerlingen in kwetsbare thuissituaties en bij motivatieproblemen is verbetering zichtbaar, al vragen deze groepen blijvende aandacht. Binnen de onderwijsdomeinen is het beeld gemengd: de zorgen over taal blijven aanwezig, terwijl sociaal-emotionele en mentale problematiek hardnekkig blijken. Enkele gemeenten noemen daarnaast andere doelgroepen, zoals jonge kinderen zonder VVE-aanbod, groep-3-leerlingen en jongeren die nu de overstap naar volwassenheid maken.

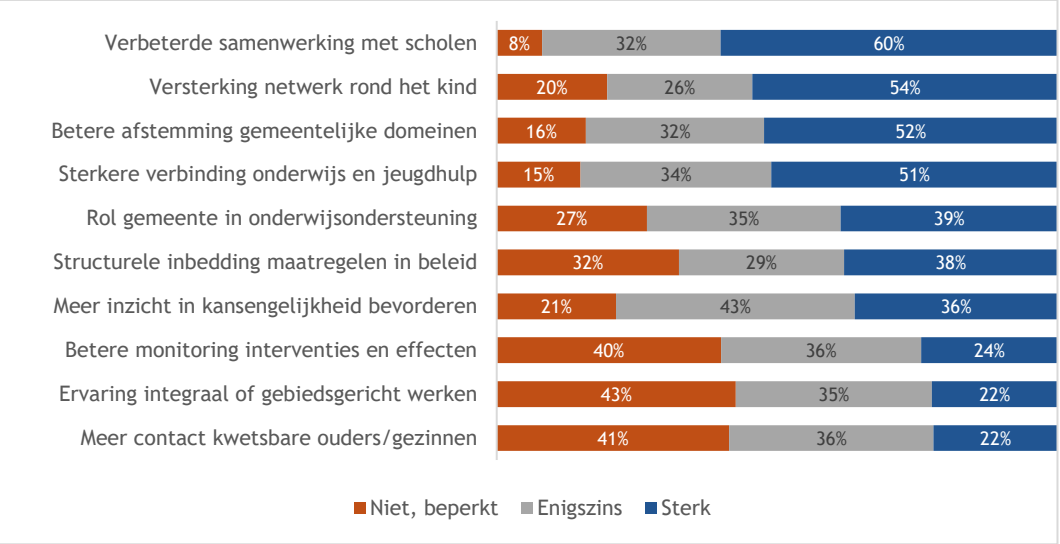
Figuur 6-22. Percentage gemeenten waar veel zorgen waren en zijn over leer- en ontwikkelingsgebieden en doelgroepen (aan het begin van de coronaperiode en op zit moment)



Het NP Onderwijs richtte zich primair op het herstel van leervertragingen en het versterken van het welbevinden van leerlingen. In de praktijk kan het programma ook andere opbrengsten hebben gehad voor gemeenten. Aan gemeenten is gevraagd in hoeverre zij andere belangrijke leerervaringen hebben opgedaan dankzij het NP Onderwijs. Veel gemeenten geven aan dat de samenwerking met scholen aanzienlijk is verbeterd, en dat ook het netwerk rond het kind en de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp is versterkt (Figuur 6-23). Daarnaast leidde het programma vaak tot een betere afstemming tussen gemeentelijke domeinen en meer helderheid over de gemeentelijke rol in de ondersteuning van het onderwijs. Minder vaak, maar nog steeds regelmatig, noemt men structurele inbedding van maatregelen en een verdiept inzicht in kansengelijkheid als waardevolle opbrengsten. Eerder zagen we (Figuur 6-15) dat 42 procent een goede borging en continuïteit van de interventies als succesfactor heeft benoemd. Aspecten als monitoring, gebiedsgericht werken en contact met kwetsbare gezinnen worden minder vaak genoemd als sterke leerervaring. Zo'n 25 gemeenten gaven een toelichting bij de vraag naar leerervaringen. Zij benadrukken dat leerervaringen moeilijk direct toe te schrijven zijn aan het NP Onderwijs. In veel gevallen sloten activiteiten aan bij bestaande beleidslijnen en samenwerkingsstructuren, zoals het lokale onderwijs- en jeugdbeleid of het programma Gelijke Kansen. Vooral in gemeenten met al korte lijnen tussen partners werd de samenwerking versterkt, maar niet wezenlijk veranderd. Wel droegen middelen uit het NP Onderwijs bij aan versnelling, zichtbaarheid en impact, vooral doordat gemeenten en scholen konden investeren in wat lokaal al werkte.

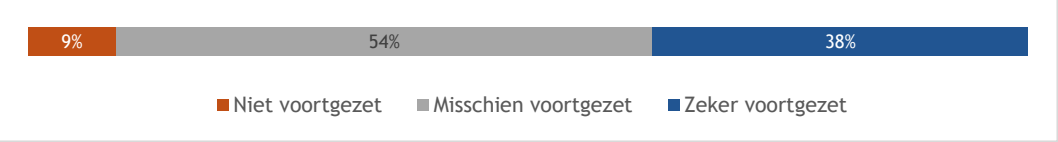
Gemeenten benadrukken dat structurele uitdagingen, zoals kansenongelijkheid en mentale problematiek, met deze tijdelijke middelen niet zijn opgelost.

Figuur 6-23. Overige leerervaringen bij gemeenten dankzij het NP Onderwijs



Op de vraag of interventies na het NP Onderwijs worden voortgezet, zegt ruim een derde (38%) dat dit zeker het geval is, wat duidt op een voorzichtige kans op duurzame inbedding van succesvolle maatregelen. Ruim de helft (54%) weet dit nog niet zeker. Negen procent verwacht geen voortzetting van de interventies.

Figuur 6-24. Voortzetting van maatregelen/interventies na afloop van de looptijd van het NP Onderwijs

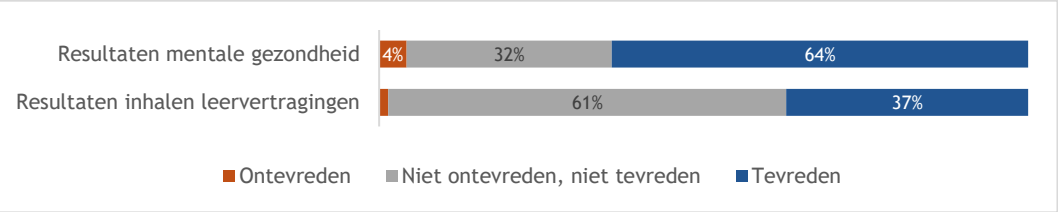


Figuur 6-24 laat zien dat een derde van de gemeenten verwacht dat interventies zeker worden voortgezet. Bijna honderd gemeenten gaven een toelichting op de duurzame borging van activiteiten. Deze tonen een genuanceerd beeld en laten zien dat dit in de praktijk sterk afhankelijk is van de beschikbare middelen. Een beperkte groep gemeenten heeft kans gezien om succesvolle interventies structureel in te bedden, bijvoorbeeld door deze op te nemen in het reguliere jeugd- of onderwijsbeleid. Daarbij worden vaak voorbeelden genoemd als schoolmaatschappelijk werk, samenwerking met bibliotheken of initiatieven rond ouderbetrokkenheid en laaggeletterdheid. Ook zijn er gemeenten waar voortzetting mogelijk is dankzij alternatieve of nieuwe tijdelijke financieringsbronnen, zoals OAB- (Onderwijsachterstandenbeleid) of IZA-middelen (Integraal Zorgakkoord), of door cofinanciering van scholen en welzijnsorganisaties. In andere gemeenten is de continuïteit onzeker of niet haalbaar gebleken. Door het wegvallen van incidentele middelen uit het NP Onderwijs en de financiële druk op lokale begrotingen (aangeduid als het 'ravijnjaar'[22]) moesten succesvolle trajecten worden afgebouwd of stopgezet. Gemeenten benadrukken dat dit niet aan gebrek aan motivatie of succes lag, maar puur aan het ontbreken van structurele dekking. Toch zijn er ook duurzame effecten zonder directe financiële borging. Gemeenten noemen de versterkte samenwerking tussen onderwijs, jeugd en zorg, de verbeterde verbinding met scholen en bibliotheken, en de ervaring met integraal en preventief werken als belangrijke opbrengsten van het programma. Daarmee heeft het NP Onderwijs, ondanks de tijdelijke aard van de middelen, een blijvende impuls gegeven aan de lokale samenwerking rond kansengelijkheid en ondersteuning van kinderen en gezinnen.

[22] In 2026 moeten alle gemeenten tezamen 2,4 miljard euro bezuinigen. Dit wordt ook wel het 'ravijnjaar' genoemd.

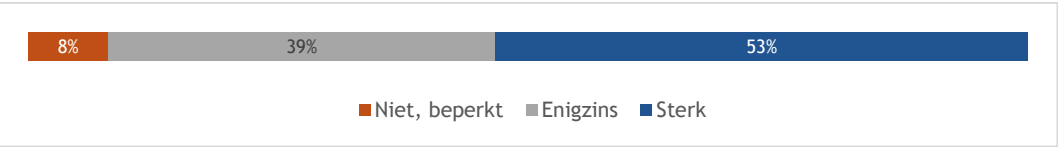
Alles overziend zijn gemeenten overwegend positief over de resultaten van het NP Onderwijs (Figuur 6-25). De grootste tevredenheid ligt bij het versterken van welzijn en mentale gezondheid van leerlingen, een doel dat vrijwel alle gemeenten sterk hebben nagestreefd en waarin zij ook de meeste resultaten zien. Ruim zes op de tien gemeenten zijn hierover tevreden. De tevredenheid over het inhalen van leervertragingen is minder groot, wat aansluit bij het beeld dat gemeenten hier minder direct op hebben gestuurd.

Figuur 6-25. Alles overziend: tevredenheid met behaalde resultaten op hoofddoelen van het NP Onderwijs



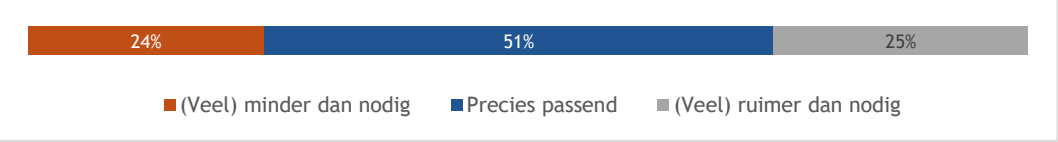
Hoe kijken gemeenten terug op het NP Onderwijs: wogen de resultaten op tegen de inspanningen en investeringen die gemeenten hebben gedaan (zoals de inzet van de financiële middelen, ambtelijke capaciteit, tijd, en samenwerking met partners)? Figuur 6-26 laat zien dat dit voor meer dan de helft (53%) van de gemeenten het geval is. Voor deze gemeenten is er een balans tussen de investeringen en opbrengsten. Voor vier van de tien gemeenten (39%) is die balans er enigszins; voor 8 procent is die er niet.

Figuur 6-26. Mate waarin totale investeringen van de gemeenten opwegen tegen de resultaten die zijn bereikt



Het oordeel van gemeenten over de doelmatigheid van de ontvangen middelen is genuanceerd (Figuur 6-27). De helft van de gemeenten vindt dat de beschikbare middelen precies in verhouding stonden tot de bereikte resultaten, wat duidt op een evenwichtige inzet van middelen ten opzichte van opbrengsten. Een kwart ervoer de middelen als ruimer dan nodig, wat zou kunnen wijzen op een efficiënte uitvoering of lagere kosten dan vooraf verwacht. Tegelijkertijd geeft bijna een even groot deel aan dat de middelen onvoldoende waren om de gewenste resultaten te behalen.

Figuur 6-27. Doelmatigheid van de middelen: verhouding tussen ontvangen middelen en bereikte resultaten



6.5 Terugblik op het NP Onderwijs: ervaringen, opbrengsten en geleerde lessen

Het NP Onderwijs bracht veel in beweging; de uitdaging is nu om die opbrengsten duurzaam te borgen. Aan het eind van de vragenlijst konden gemeenten door middel van een open antwoord op de vraag aangeven welke lessen zij uit het NP Onderwijs meenemen. Ruim 125 gemeenten deelden hun reflectie op het NP Onderwijs. De opmerkingen die zijn gemaakt hebben betrekking op samenwerking en rolverdeling, borging, continuïteit en geld, proces en uitvoering van het NP Onderwijs, inhoudelijke focus op mentale gezondheid, monitoring en leren en opmerking rondom bereik en kansengelijkheid. Onderstaand een impressie van de antwoorden.

Samenwerking en rolverdeling. Gemeenten benadrukken dat het NP Onderwijs heeft geleid tot hechtere samenwerking tussen scholen, kinderopvang, jeugdhulp, GGD en bibliotheken. Korte lijnen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid rond het kind bleken cruciale succesfactoren. Tegelijkertijd leerden gemeenten dat een duidelijke afbakening van rollen en verantwoordelijkheden tussen onderwijs en gemeente vooraf nodig is. Wanneer gemeenten en scholen samen kaders, prioriteiten en doelen vastleggen (bv. binnen de lokale educatieve agenda) ontstaat meer samenhang en effectiviteit. Het programma heeft laten zien integraal samenwerken een randvoorwaarde is.

Borging, continuïteit en geld. Een van de belangrijkste lessen is dat borging de grootste uitdaging vormt. Tijdelijke middelen boden een welkome impuls, maar zodra de financiering stopt, dreigen succesvolle interventies te verdwijnen. Gemeenten geven aan dat de impact van structurele middelen groter is dan die van incidentele middelen of projectsubsidies, die ook veel uitvoeringscapaciteit vergen. De ervaring leert dat het beter is om enkele interventies langdurig en stabiel te financieren dan om veel kortlopende projecten op te starten die daarna niet kunnen worden voortgezet.

Proces en uitvoering. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is om aan de voorkant voldoende tijd te nemen om een gezamenlijke visie, heldere kaders en realistische doelen te formuleren. Vroegtijdige betrokkenheid van partners vergroot het draagvlak en maakt tussentijdse bijsturing mogelijk. In de uitvoering helpt het om te kiezen voor een beperkt aantal speerpunten die goed aansluiten bij wat al werkt, in plaats van het budget te versnipperen over vele kleine initiatieven. Deze manier van werken zorgt voor meer focus, effectiviteit en betrokkenheid van alle partijen.

Inhoudelijke focus op mentale gezondheid. De coronaperiode heeft opnieuw duidelijk gemaakt hoe belangrijk sociaal-emotioneel welbevinden en mentale gezondheid van kinderen zijn. Gemeenten benadrukken dat ondersteuning in of rond de school het meest effectief is. Programma's zoals schoolmaatschappelijk werk, jongerenwerk in het voortgezet onderwijs en een rijkere schooldag hebben hierin veel betekend. Ook het verbinden van verschillende domeinen, zoals onderwijs, zorg, cultuur en sport, versterkte de impact. Kleinere gemeenten wijzen bovendien op het belang van regionale samenwerking en toegang tot aanvullende expertise.

Monitoring en leren. Het meten van effecten en opbrengsten blijft lastig. Gemeenten geven aan dat monitoring vaak nog vooral is gebaseerd op ervaringen en verhalen, en minder op harde data. Tegelijkertijd hebben pilots en innovatieve projecten veel inzicht opgeleverd in wat werkt. Leren van die ervaringen en ruimte houden om bij te sturen wordt gezien als essentieel om duurzame verbeteringen te realiseren.

Bereik en kansengelijkheid. Een terugkerende les is het belang van aansluiten bij de behoeften van scholen en bij de kinderen die de ondersteuning het hardst nodig hebben. Kwetsbare doelgroepen blijven moeilijk te bereiken en vragen om maatwerk en langdurige inzet. Gemeenten willen daarom ouders en jongeren in een vroeg stadium nauwer betrekken bij de ontwikkeling van interventies.

Ruim vijftig gemeenten gaven tot besluit nog een aantal kanttekeningen en aanbevelingen mee. Zij benadrukken dat de **kaders en randvoorwaarden** aan het begin niet altijd helder waren. Middelen kwamen snel beschikbaar, terwijl spelregels nog niet volledig duidelijk waren. Dit zorgde voor onzekerheid over de inzet en verantwoording. Ook de oorspronkelijke eis om het budget binnen twee schooljaren te besteden legde druk op zowel scholen als gemeenten. De latere verlenging bood lucht, maar veel gemeenten geven aan dat bij dit soort programma's meer voorbereidingstijd en duidelijke richtlijnen aan de start nodig zijn.

Daarnaast pleiten gemeenten voor meer **vrijheid in de besteding van middelen**, zodat deze beter aansluiten bij lokale vraagstukken. Beleidsruimte is volgens hen cruciaal om effectief in te spelen op de diversiteit tussen gemeenten, scholen en doelgroepen. Ook vragen zij om structurele en integrale financiering in plaats van tijdelijke middelen die telkens opnieuw moeten worden aangevraagd (dit geldt niet voor het NP Onderwijs) en verantwoord. Het huidige systeem leidt tot veel administratie, onzekerheid voor personeel en beperkte langetermijneffecten.

Gemeenten wijzen ook op het belang van **brede kansengelijkheid**. Ze waarschuwen dat een te sterke koppeling aan schoolweging kan leiden tot gevoelens van uitsluiting bij scholen of ouders, en zelfs tot politieke polarisatie. Brede talentontwikkeling en ondersteuning moeten volgens hen toegankelijk zijn voor alle kinderen. Kleine gemeenten hebben extra middelen en expertise nodig om een lokale aanpak vorm te geven.

Tot slot geeft men aan dat **investeringen in jeugd zich altijd terugbetalen**. Zij zien dat incidentele middelen op korte termijn veel in beweging brengen, maar pleiten ervoor die energie om te zetten in structureel beleid en duurzame resultaten. Structurele aandacht voor kansengelijkheid, mentale gezondheid en een sterke verbinding tussen onderwijs, zorg en gemeenten blijft volgens hen noodzakelijk voor blijvend effect.

6.6 Samenvatting en conclusies

In september 2025 namen 225 gemeenten (66%) deel aan de evaluatie van het NP Onderwijs. Zij beantwoordden vragen over de voorbereidingsfase (planfase), de keuze van de maatregelen/interventies, de uitvoering van de maatregelen/interventies en de bereikte resultaten, en blikten daarnaast terug op de geleerde lessen. Deze laatste paragraaf vat de bevindingen samen aan de hand van vier onderzoeksvragen.

Hoe kijken gemeenten terug op de voorbereiding, planfase en interventiekeuze, hoe verliep dit proces, wie waren hierbij betrokken?

Aan het begin van de coronaperiode maakten gemeenten zich vooral zorgen over welbevinden, motivatie en sociaal-emotionele ontwikkeling; cognitieve vertragingen speelden een kleinere rol. De aandacht richtte zich daarnaast sterk op leerlingen in kwetsbare thuissituaties, jongeren met mentale problemen en leerlingen met risico op schooluitval.

De planvorming verliep meestal in nauwe samenwerking met scholen, schoolbesturen en maatschappelijke partners. In vrijwel alle gemeenten waren onderwijsinstellingen de belangrijkste gesprekspartner, gevolgd door jeugdzorg, wijkteams, welzijnsorganisaties en jeugdgezondheidszorg. Gemeentelijke afdelingen, wethouders en leerplichtambtenaren werden vaak betrokken, maar ouders, jongeren en de gemeenteraad minder. Gemeenten die konden voortbouwen op bestaande netwerken, OAB-plannen of integrale kindcentra kwamen sneller op gang dan gemeenten die eerst de lokale behoefte nog moesten inventariseren.

Het tempo van uitvoering verschilde: de meeste gemeenten (85%) konden binnen een jaar starten, maar een kleine groep had meer dan een jaar nodig door afstemmings- en capaciteitsproblemen. Arbeidsmarktkrapte, onduidelijkheid over kaders en besluitvorming zorgden regelmatig voor vertraging. Inhoudelijk lag de nadruk op het versterken van bestaande programma's en het stimuleren van samenwerking tussen onderwijs, zorg en welzijn. Gemeenten kozen gemiddeld vijf tot zes interventies, meestal gericht op brede ontwikkeling, welzijn en participatie. Activiteiten op het gebied van sport, cultuur, schoolmaatschappelijk werk en jeugdhulp vormden het zwaartepunt van de gemeentelijke inzet; onderwijsinhoudelijke maatregelen zoals bijles of zomerscholen bleven beperkt. De meeste middelen gingen dan ook naar extra jeugdhulp, schoolmaatschappelijk werk en activiteiten rond sport, cultuur en welzijn. Gemeenten besteedden daarmee hun budget vooral aan structurele, omgevingsgerichte maatregelen en minder aan directe leerinterventies. De focus lag daarbij op het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs; de voorschoolse sector en het speciaal onderwijs werden minder vaak bereikt.

De gemeentelijke inzet was in de kern aanvullend op die van scholen: gericht op sociaal-emotioneel herstel, het versterken van de omgeving rond het kind en het bevorderen van samenwerking. Daarmee kreeg het NP Onderwijs op lokaal niveau vooral het karakter van een breed welzijns- en preventieprogramma, meer dan van een onderwijsinhoudelijke interventie.

Hoe verliep het implementatieproces, wat waren succesfactoren en knelpunten? Hoe tevreden zijn gemeenten over het verloop van het proces?

Gemeenten zijn over het algemeen positief over de uitvoering van de maatregelen binnen het NP Onderwijs. De meeste interventies verliepen (zeer) goed, vooral in het domein van zorg, welzijn en samenwerking. Bovenschoolse maatregelen, schoolmaatschappelijk werk, extra jeugdhulp en activiteiten op het gebied van sport, cultuur en techniek werden het best uitgevoerd.

Een deel van de gemeenten liep tegen belemmeringen aan, vooral door personeelstekorten, verloop bij partners en de tijdelijke aard van de financiering. Daardoor konden succesvolle initiatieven niet altijd worden voortgezet. Gemeenten pasten plannen regelmatig aan op basis van voortgang en ervaringen. Driekwart evalueerde tussentijds en meer dan de helft stelde bij. Zo werd in sommige gemeenten jongerenwerk op school structureel ingezet, kreeg schoolmaatschappelijk werk een vaste plek in de zorgstructuur en werd de focus verschoven naar mentale gezondheid en sociaal-emotionele ontwikkeling.

De uitvoering steunde sterk op samenwerking. Vrijwel alle gemeenten werkten nauw samen met scholen, schoolbesturen en maatschappelijke partners als jeugd- en jeugdzorgorganisaties, wijkteams, jongerenwerk en bibliotheken. Deze samenwerking werd als laagdrempelig en effectief ervaren, met soms blijvende netwerken als resultaat. In kleinere gemeenten bleek het voordeel van korte lijnen groot, terwijl grotere gemeenten profiteerden van bestaande structuren zoals integrale kindcentra en lokale educatieve agenda's.

Als succesfactoren noemen gemeenten vooral de intensieve samenwerking tussen onderwijs, zorg en welzijn, voldoende beleidsruimte en financiële middelen, en een flexibele inzet van budgetten. Daarmee konden maatregelen goed aansluiten op lokale behoeften. Tegelijkertijd wijzen zij op de kwetsbaarheid van de continuïteit: bijna de helft ziet de tijdelijke middelen als grootste knelpunt. Ook tijdsdruk, beperkte capaciteit en personele wisselingen beperkten de uitvoerbaarheid.

Ondanks deze uitdagingen kijken gemeenten positief terug op de implementatie. De meesten waarderen vooral de samenwerking met scholen en de ruimte om lokaal invulling te geven aan het programma. Al met al heeft de uitvoering veel in beweging gezet, maar gemeenten benadrukken dat structurele middelen nodig zijn om de bereikte resultaten vast te houden.

In hoeverre zijn de doelstellingen behaald, wat zijn de belangrijkste opbrengsten van het NP Onderwijs voor leerlingen en voor de gemeenten zelf? Is er sprake van duurzame borging?

Gemeenten zien het NP Onderwijs vooral als een impuls voor het welzijn en de mentale gezondheid van leerlingen en voor sterkere samenwerking tussen onderwijs, zorg en gemeente. Vrijwel alle gemeenten hebben hierop ingezet, en zeven op de tien geven aan dat deze doelen ook zijn bereikt. Ook vroege ontwikkelingskansen, leervertragingen en lokale samenwerking zijn volgens gemeenten merkbaar verbeterd. De zorgen over leer- en ontwikkelingsgebieden zijn in de meeste domeinen afgenomen. Vooral de zorgen over leervertragingen door covid-19 namen sterk af, wat erop wijst dat herstelmaatregelen effect hebben gehad. Wel blijven aandachtspunten bestaan rond sociaal-emotionele en mentale problematiek en taalontwikkeling.

Naast resultaten voor leerlingen noemen gemeenten ook brede leeropbrengsten voor hun eigen organisatie: nauwere samenwerking met scholen en partners, duidelijkere rolverdeling, en een sterker netwerk rond het kind. Ook de afstemming tussen gemeentelijke domeinen is verbeterd.

Wat betreft duurzame borging verwacht ruim een derde van de gemeenten dat interventies worden voortgezet en is de helft daarover nog in gesprek. Succesvolle initiatieven als schoolmaatschappelijk werk, samenwerking met bibliotheken en ouderbetrokkenheid zijn in meerdere gemeenten structureel of via andere middelen ingebed.

Per saldo zijn gemeenten positief over de opbrengsten van het NP Onderwijs: het programma heeft het sociaal-emotioneel herstel van leerlingen bevorderd, lokale samenwerking verdiept en een stevig fundament gelegd voor verdere versterking van kansengelijkheid en welzijn.

Hoe kijken gemeenten terug op het NP Onderwijs, wat zijn de belangrijkst geleerde lessen?

De antwoorden op deze vraag zijn grotendeels kwalitatief van aard. Gemeenten kijken overwegend positief terug op het NP Onderwijs. Voor ruim de helft (53%) wogen de resultaten op tegen de inspanningen; de helft vond de middelen ook passend bij de bereikte resultaten. Dit duidt op een redelijke doelmatigheid: middelen zijn over het algemeen effectief ingezet, al was de tijdsdruk soms hoog en de continuïteit kwetsbaar. Uit de reflecties van ruim 125 gemeenten komen enkele aanbevelingen naar voren.

- Neem aan de start tijd voor voorbereiding, focus op een beperkt aantal prioriteiten en sluit aan bij bestaande netwerken; dat vergroot effectiviteit en draagvlak.
- Succesvolle uitvoering vraagt om heldere afspraken tussen onderwijs en gemeente en een gezamenlijke visie op doelen en prioriteiten.
- Aandacht voor sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid van leerlingen moet structureel onderdeel blijven van beleid.
- Incidentele middelen zetten veel in beweging, maar duurzame resultaten vragen om langdurige, stabiele financiering.
- Bied ondersteuning breed aan, voorkom dat gemeenten met relatief weinig achterstandsleerlingen minder in aanmerking komen voor ondersteuning, en zorg dat kleine gemeenten voldoende middelen en expertise krijgen.
- Benut ervaringen uit de praktijk, maar versterk ook structurele monitoring en kennisdeling om inzicht te krijgen in wat werkt.
- Geef gemeenten meer beleidsvrijheid, minder administratieve lasten en een meerjarige integrale financieringssystematiek. Zo kan de energie van het NP Onderwijs worden omgezet in duurzaam beleid en in blijvende versterking van samenwerking, welzijn en kansengelijkheid.

7 Caribisch Nederland

7.1 Inleiding en vraagstelling

In het kader van deze eindevaluatie van het NP Onderwijs is eveneens onderzoek uitgevoerd in Caribisch Nederland (de drie Nederlandse gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Ook scholen in Caribisch Nederland kregen aanvullende bekostiging vanuit het programma. In totaal bevinden zich op deze drie eilanden twaalf basisscholen en drie vo-scholen. Vanwege het beperkte aantal scholen en de specifieke regionale situatie werden interviews afgenomen. Deze is, net zoals in Europees Nederland, in 2022-2023 bijgesteld. In Caribisch Nederland hebben openbare lichamen een kleinere rol bij het onderwijsachterstandenbeleid dan in Europees Nederland. Daarom hebben scholen in Caribisch Nederland relatief gezien grotere budgetten per leerling.[23]

In diepte-interviews met vijf scholen op Caribisch Nederland is gesproken over de impact van de coronacrisis, de uitvoering van het NP Onderwijs en de ervaringen die scholen daarbij hebben opgedaan. Scholen vertelden over hun context en de gevolgen van de pandemie voor leerlingen, het proces van planvorming en uitvoering van interventies, en de mate waarin deze zijn geslaagd. Daarbij kwam aan bod welke maatregelen het meest of minst effect hadden, hoe de resultaten werden gemonitord en of externe partijen hierbij betrokken waren. Ook is besproken welke interventies worden voortgezet na afloop van het programma, welke leerervaringen de scholen hebben opgedaan en hoe zij de ondersteuning vanuit OCW beoordelen. Tot slot is gevraagd naar hun huidige zorgen en waarnemingen over de ontwikkeling van leerlingen sinds de start van het NP Onderwijs.

De scholen waarmee is gesproken verschillen sterk in omvang en context. Er zijn zeer kleine scholen met circa 40 tot 50 leerlingen en grotere basisscholen met ruim 300 leerlingen. Een scholengemeenschap telt meer dan 1.700 leerlingen verdeeld over vmbo, mavo, havo, vwo en mbo. Leerlingenpopulaties zijn meertalig: thuis wordt Papiaments, Engels, Spaans of Frans gesproken, terwijl het Nederlands op school de instructietaal is. Een groot deel van de leerlingen spreekt thuis geen Nederlands of Papiaments. Door instroom vanuit onder meer Zuid-Amerikaanse landen groeit het leerlingenaantal, vooral op Bonaire.

7.2 Input en activiteiten: middelen, ondersteuning, voorbereiding en interventiekeuze

De scholen geven aan dat de gevolgen van de coronacrisis beperkt waren. De meeste scholen waren vier tot zes weken gesloten, waarna leerlingen thuisonderwijs kregen. Er was geen langdurige sluiting zoals in Europees Nederland. Op sommige eilanden bleef het onderwijs grotendeels doorgaan. Bestaande achterstanden worden vooral toegeschreven aan structurele eilandproblematiek, niet aan corona. Tijdens de periode van afstandsonderwijs werd blended learning toegepast, waarbij groepen werden gesplitst en leerlingen afwisselend op school en thuis les kregen. Dit vroeg veel inzet van leraren. Leerlingen oefenen het Nederlands vooral op school; thuis wordt weinig Nederlands gesproken. Hierdoor was het lastig om taalontwikkeling vast te houden tijdens thuisonderwijs. Sommige scholen merkten bij jongere kinderen die na corona instroomden dat zij minder schoolrijp (minder goed voorbereid op de overgang naar school) waren en minder sociale vaardigheden hadden. Ouders konden hun kinderen niet altijd goed begeleiden, mede doordat velen meerdere banen hebben. Scholen bleven open of bereikbaar voor kinderen die naar school kwamen voor maaltijden of begeleiding.

[23] https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/bekostiging-monitoring/caribisch-nederland

De middelen uit het NP Onderwijs zijn ingezet voor aanschaf van tablets, Chromebooks, laptops, digiborden en oplaadkasten, en voor scholing van leraren in digitaal onderwijs. Op enkele scholen zijn ICT-medewerkers of zzp'ers ingezet om leerlingen te leren omgaan met laptops en programma's. Daarnaast zijn taalklassen opgericht voor nieuwkomers die geen Nederlands of Papiaments spreken. Leerlingen kregen daar een jaar intensieve taalondersteuning om daarna door te stromen naar reguliere groepen. Door beëindiging van de financiering guit het NP Onderwijs is een deel van deze taalklassen weer gesloten. Er is extra personeel ingezet, zoals onderwijsassistenten en begeleiders voor leerlingen met gedragsproblemen of extra ondersteuningsbehoeften. Scholen investeerden ook in trainingen voor leraren en in naschoolse en bovenschoolse activiteiten gericht op sport, cultuur en talentontwikkeling. Een aantal scholen werkte samen met een extern bureau voor de planvorming en coördinatie. Scholen geven aan dat personeelsgebrek de belangrijkste beperking was bij de uitvoering.

De schoolprogramma's zijn meestal opgesteld door de directie en een kernteam binnen de school. In sommige gevallen is daarbij ondersteuning geboden door een onderwijsadviesbureau. Niet alle scholen hebben de schoolscan gebruikt. Waar dat wel gebeurde, werd de scan uitgevoerd met begeleiding van een extern bureau en besproken in het team. In andere gevallen werd het plan gebaseerd op interne observaties en leerresultaten. De MR was niet altijd formeel betrokken. Waar een MR bestond, was de rol adviserend. Het schoolbestuur/directie keurde de plannen doorgaans goed. Ouders waren in beperkte mate betrokken. Meerdere scholen geven aan dat ouderbetrokkenheid moeilijk is, mede door de diverse culturele achtergronden en beperkte ervaring met het schoolsysteem. Inhoudelijk lag de nadruk in de plannen op taal en rekenen, het organiseren van inhaalprogramma's en het opzetten van extra lessen en ondersteuning.

7.3 Output: implementatie van de interventies

De uitvoering van de plannen is over het algemeen goed verlopen. De meeste scholen hebben de geplande interventies, zoals steunlessen, trainingen en inhaalprogramma's, daadwerkelijk uitgevoerd. Daarbij is regelmatig geëvalueerd samen met de bestuurder, het team en soms een externe begeleider. In verschillende gevallen werd gebruikgemaakt van instrumenten om ervaringen te verzamelen en gezamenlijk te bespreken. Deze evaluaties hielpen scholen om interventies bij te sturen en de samenwerking tussen onderbouw en bovenbouw te versterken. Daarnaast vonden door het jaar heen teamvergaderingen, data-analyses en managementoverleggen plaats waarin de voortgang werd gevolgd. Sommige scholen gebruikten IEP-toetsen (een leerlingvolgtoets die taal, rekenen en ontwikkeling meet) of nul- en eindmetingen om de effecten in kaart te brengen. De beschikbare middelen zijn vooral besteed aan extra personele inzet en digitale voorzieningen. In enkele gevallen raakten de budgetten voortijdig uitgeput, waardoor geplande activiteiten of functies niet konden worden voortgezet. Onderwijspersoneel gaf aan dat de extra inzet, zoals naschoolse lessen, belastend was en soms tot vermoeidheid leidde. Ouders waren in beperkte mate betrokken bij de uitvoering, al organiseerden sommige scholen begeleiding bij het gebruik van digitale leermiddelen. Het tekort aan personeel bleef gedurende het programma een terugkerend knelpunt.

Scholen in Caribisch Nederland hebben in het kader van het NP Onderwijs verschillende externe partijen ingezet ter ondersteuning van de uitvoering van interventies. Een belangrijk deel van de ondersteuning kwam van bureau Hebe (voorheen Pesant), dat door OCW was ingehuurd naar aanleiding van oordelen van de Inspectie. Het bureau bood begeleiding bij het opstellen van plannen, routekaarten en doelen, en hielp bij de uitvoering en monitoring. De samenwerking werd als zeer positief ervaren. Daarnaast werden ook andere externe organisaties betrokken zoals CPS (Nederlandse onderwijsorganisatie voor coaching van schoolleiders en voor trainingen op het gebied van differentiatie), de Universiteit van Curaçao (voor trainingen over inclusiviteit) en CIS for Teachers uit de VS (voor rekenonderwijs).

De scholen waren tevreden over de kwaliteit van deze partijen, al werd genoemd dat samenwerking met buitenlandse experts hoge kosten met zich meebrengt vanwege reis- en verblijfskosten. Voor specifieke interventies werden ZZP'ers ingehuurd, onder andere voor de taalklas en ICT-ondersteuning. Een deel van deze krachten is later in vaste dienst gekomen, wat volgens de scholen hielp bij continuïteit en lagere kosten. Daarnaast werkten scholen samen met lokale verenigingen en organisaties, bijvoorbeeld op het gebied van sport, kunst en cultuur (zoals waterpolobond, fotograaf en culturele initiatieven). Deze samenwerkingen zorgden voor uitbreiding van het activiteitenaanbod en betrokkenheid van de gemeenschap. Ook waren er projectmedewerkers aangesteld die bovenschools werkten aan thema's zoals veiligheid, burgerschap en onderwijs op maat binnen de stichting met meerdere scholen. Door het aflopen van de NP Onderwijs-financiering konden deze activiteiten niet worden voortgezet. Tot slot wordt een naschools leesprogramma genoemd, georganiseerd in samenwerking met externe partners, tijdens en na de coronaperiode. Leerlingen met leesachterstanden kregen daar extra begeleiding. Het programma wordt als succesvol beschreven, met merkbare vooruitgang bij leerlingen die één-op-één hulp ontvingen.

De belangrijkste successen liggen in de professionalisering van leraren, de invoering van blended learning en de taalklassen voor anderstalige leerlingen. Trainingen voor leraren in didactiek, differentiatie en kwaliteitsverbetering worden als zeer waardevol beschouwd. Scholen geven aan deze trainingen voort te zetten. Enkele scholen werken met digitale observatiesystemen waarmee leraren elkaar observeren en feedback geven. De inzet van Chromebooks en online onderwijs wordt voortgezet. Scholen melden dat leerlingen door deze digitale middelen zelfstandiger en gemotiveerder leren. ICT-vaardigheden zijn sterk verbeterd, en sommige scholen willen dit verder uitbreiden met bijvoorbeeld robotica of kunstmatige intelligentie. De taalklassen worden als succesvol genoemd: leerlingen kunnen vaak binnen negen maanden doorstromen naar reguliere groepen, en eindresultaten zijn verbeterd. Beschikbare middelen en een duidelijk beleidskader binnen de besturen droegen bij aan een soepele uitvoering van de interventies.

De meeste scholen geven aan dat er weinig structurele knelpunten waren bij de uitvoering van het NP Onderwijs. Wel noemen zij enkele praktische en organisatorische beperkingen. Sommige scholen hadden niet genoeg personeel om het programma volledig volgens plan uit te voeren. Het langdurig geven van extra lessen in de ochtend en middag om social distancing in de klas te kunnen realiseren, was zwaar voor onderwijspersoneel en leidde tot vermoeidheid, al was dit meestal tijdelijk. Het aantrekken van extra personeel was vooral aan het begin moeilijk, omdat er sprake was van veel vertragingen en niet iedereen bereid was extra taken op zich te nemen. Een terugkerend punt is het personeelstekort, dat als grootste knelpunt wordt genoemd. Daarnaast was het soms lastig om tijdelijke initiatieven structureel voort te zetten, omdat de financiering na afloop van het NP Onderwijs stopte. Enkele scholen gaven aan dat de coronamaatregelen het werken bemoeilijkten. Door social distancing konden onderwijsassistenten niet optimaal worden ingezet. Maskerplicht maakte het groepswerk lastig en verminderde het effect van extra ondersteuning. Verder werd genoemd dat de administratieve verantwoording van de middelen uit het NP Onderwijs extra werk opleverde, maar dit werd niet als groot knelpunt ervaren.

7.4 Outcome: resultaten van het NP Onderwijs

Volgens de scholen hebben verschillende interventies binnen het NP Onderwijs positieve effecten gehad op leerlingen, zowel op leerprestaties als op sociaal-emotioneel vlak. Trainingen van docenten (professionalisering) worden genoemd als de interventie met het meeste resultaat, vooral vanwege het blijvende effect op de kwaliteit van het onderwijs. Alle uitgevoerde maatregelen hebben volgens de respondenten bijgedragen aan de doelen. Blended learning wordt genoemd als een succesvolle aanpak. Daarnaast hadden de extra groepen (zoals stimuleringsgroepen, taalklassen en groepen voor meer begaafde leerlingen) merkbare effecten. De taalklas wordt het meest positief beoordeeld: leerlingen leerden in relatief korte tijd voldoende Nederlands om door te stromen naar reguliere groepen.

De interventie voor leerlingen met gedragsproblemen leverde ook goede resultaten op. Leerlingen die moeite hadden met sociale omgang leerden beter communiceren, discussiëren en hun mening uiten. Deze interventie kon echter niet worden voortgezet vanwege het wegvallen van budget. Andere scholen noemen activiteiten van een activiteitenbureau, steunlessen en remedial teaching als positief. Extra handen in de klas maakten het mogelijk dat leraren zich meer op hun kerntaken konden richten. Leerlingen gaven positieve terugkoppeling over de aangeboden activiteiten; meetbare resultaten zijn vooral zichtbaar bij steunlessen, waar toetsgegevens (zoals Cito- of vas-scores) werden gebruikt. Tot slot worden digitale oefenprogramma's zoals Conquer Maths genoemd als effectieve ondersteuning bij rekenvaardigheden. Leerlingen en ouders reageerden positief, en het programma wordt nog steeds gebruikt als aanvulling op het reguliere onderwijs.

De meeste scholen geven aan dat er geen interventies zijn die tegenvielen of geen resultaat opleverden. Alle uitgevoerde activiteiten worden als nuttig ervaren en hebben volgens de respondenten bijgedragen aan de doelen. In enkele gevallen is sprake geweest van verloop in deelname. Sommige naschoolse activiteiten of projectweken werden minder bezocht of stopten omdat leerlingen na verloop van tijd minder kwamen. Dit werd op uitvoeringsniveau aangepast of vervangen door andere activiteiten. Daarnaast waren er praktische knelpunten in de uitvoering van digitale programma's, vooral bij ouders. De taal van het programma vormde voor sommige ouders een obstakel, waardoor scholen extra begeleidingssessies organiseerden om hen te helpen. Ondanks die begeleiding bleven enkele ouders moeite houden met het gebruik van de programma's. In enkele gevallen vulden ouders opdrachten niet correct in of dienden ze onvolledig in. De problemen hadden dus vooral te maken met gebruiksvriendelijkheid van de programma's en betrokkenheid van ouders, niet met de inhoud van de methodes zelf.

De meeste scholen geven aan dat de coronapandemie beperkte directe invloed heeft gehad op leerlingen, omdat de scholen op de eilanden slechts korte tijd gesloten zijn geweest. Toch signaleren scholen de afgelopen twee à drie jaar enkele indirecte effecten, vooral bij jonge kinderen. Leerlingen van vier tot zes jaar vertonen vaker extreem gedrag, zoals agressie, spraakproblemen en een gebrek aan zindelijkheid. Leerkrachten en onderwijsassistenten moeten intensiever begeleiden, soms één-op-één. Dit gedrag werd voorheen niet op deze schaal gezien. Een mogelijke verklaring die wordt genoemd is dat ouders na de pandemie meer zijn gaan werken, soms in meerdere banen, waardoor zij minder tijd hebben voor de opvoeding van hun kinderen. Kinderen zouden daardoor minder structuur en aandacht krijgen. Verder wordt genoemd dat kinderen sterk gehecht zijn geraakt aan digitale apparaten zoals telefoons en tablets. Tijdens de coronaperiode was internet gratis en breed beschikbaar, waardoor het gebruik van digitale media toenam. Volgens scholen heeft dit geleid tot verminderde sociale vaardigheden, slaapproblemen en een lagere motivatie voor schooltaken. Sommige kinderen komen zelfs met een telefoon naar school en willen liever binnen blijven om op een device te spelen dan buiten te spelen. Daarnaast merken scholen op dat de leerlingpopulatie is veranderd. Het aantal leerlingen is met ongeveer 30 procent gegroeid, mede door migratie. Er is een grotere instroom van anderstalige leerlingen en een toename van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Deze veranderingen hangen samen met de bevolkingsgroei op de eilanden en niet direct met corona. Enkele scholen melden dat leerlingen inmiddels goed functioneren en dat de situatie op de eilanden relatief snel genormaliseerd is vergeleken met andere landen.

De algemene tendens is positief: leerprestaties, gedrag en welbevinden zijn verbeterd, hoewel motivatie en sociale vaardigheden nog zwakke punten blijven. De meeste scholen geven aan dat er over de afgelopen jaren verbetering zichtbaar is in de leerprestaties en algemene kwaliteit van het onderwijs. De vooruitgang wordt niet direct gekoppeld aan de middelen van het NP Onderwijs, maar hebben wel een impuls gegeven voor onder andere professionalisering van docenten, inzet van ICT en bredere kwaliteitsverbeteringen binnen de scholen. Scholen melden vooruitgang in taal- en rekenresultaten en in de manier waarop leerlingen technologie gebruiken.

Ouders zijn actiever betrokken geraakt bij de ontwikkeling van hun kinderen, onder andere via online lessen. De motivatie van leerlingen blijft een aandachtspunt. Hoewel de leerprestaties de laatste twee jaar zijn gestegen, blijft de motivatie laag. Bij een van de scholen speelde mee dat leerlingen moesten overschakelen van Papiaments naar Nederlands als instructietaal, wat tijdelijk leidde tot lagere prestaties. De vertraging op het gebied van taal wordt nu kleiner; de inschatting is dat het verschil nog ongeveer één tot anderhalf jaar bedraagt. De verschillende leerlingensamenstellingen brengen eveneens uitdagingen met zich mee, vooral door instroom van nieuwe leerlingen en anderstaligen. Enkele scholen melden concrete verbeteringen zoals: minder leerlingen volgen het leesprogramma, omdat minder kinderen daar nog extra ondersteuning voor nodig hebben; scores voor rekenen zijn gestegen en de achterstanden nemen af; scholen gebruiken LVS-toetsen en constateren dat leerlingen nu boven het verwachte niveau presteren; er is een verbetering in gedrag en sociaal-emotioneel welzijn, mede door trainingen voor personeel in 'conscious discipline'. Leerlingen tonen meer zelfreflectie en sociaal bewust gedrag.

De meningen van scholen verschillen over de mate waarin de geboekte resultaten direct kunnen worden toegeschreven aan de interventies van het NP Onderwijs. Sommige scholen geven aan dat dit niet precies is te duiden, omdat meerdere factoren een rol speelden. Een aantal scholen noemt wel duidelijke samenhang tussen de interventies en verbeteringen. Zo geeft men aan dat leerprestaties zijn toegenomen en dat het NP Onderwijs een belangrijke impuls ('boost') gaf aan taalvaardigheden, en aan digitale en sociale vaardigheden. Er worden ook voorbeelden gegeven van methodische veranderingen die tijdens of na de coronaperiode zijn ingevoerd. Een eerdere, sterk Nederlandstalige methode ('Goed gedaan') bleek minder geschikt voor de lokale context. Die werd vervangen door het programma De Vreedzame School, dat beter aansluit bij de opvoedkundige en culturele omgeving. Volgens deze scholen heeft de aanpak positieve effecten op leerlingen, personeel en schoolcultuur. Ook ouders worden geleidelijk betrokken. Enkele scholen benadrukken dat bestuurlijke en organisatorische ontwikkelingen eveneens hebben bijgedragen aan de vooruitgang. Tot slot geven sommige scholen aan dat de vooruitgang duidelijk te danken is aan het NP Onderwijs, dat volgens hen nieuwe mogelijkheden en perspectieven heeft geopend.

Scholen geven aan dat verschillende onderdelen van de interventies blijven voortbestaan, al is dit vaak in aangepaste of beperkte vorm. De interventies waren overwegend toekomstgericht, met veranderingen in management en werkwijzen. Blended learning blijft in gebruik, maar niet al het extra personeel dat met middelen uit het NP Onderwijs werd aangesteld kan behouden blijven. Er wordt betreurd dat de extra financiering afloopt, aangezien dit extra personeel (zoals intern begeleiders en onderwijsassistenten) cruciaal was voor individuele begeleiding. De scholen signaleren dat de problematiek op de eilanden toeneemt (armoede, criminaliteit, gedragsproblemen bij jonge kinderen), terwijl alternatieve voorzieningen schaars zijn. Een deel van de activiteiten wordt geborgd via andere financiering (bv. ondersteuning vanuit het openbaar lichaam (OLB) en de gemeente of samenwerking met lokale organisaties, zoals VRS, voor voortzetting van programma's als Gezonde School en ontbijt op school). Scholen verwachten dat een herziening van de bekostiging vanuit OCW nodig is om structurele voortzetting te garanderen, aangezien huidige subsidies tijdelijk zijn. Verder worden specifieke onderdelen voortgezet of aangepast (men noemt bv. ICT-programma's zoals I Excel en Conquer Maths, het programma Conscious Discipline, dat nu schoolbreed is ingevoerd met een team en ondersteunende materialen of het behoud van assistent-leerkrachten). Om de continuïteit te waarborgen, organiseert een van de scholen fondsenwerving of zoekt incidentele financiële steun via religieuze of lokale instanties. De scholen benadrukken dat het NP Onderwijs een belangrijke impuls gaf om nieuwe programma's te ontwikkelen die anders niet mogelijk waren geweest.

Scholen noemen als belangrijkste leerervaring dat structureel evalueren en vasthouden aan verbeteringen leidt tot duurzame kwaliteitsverbetering. Niet alleen eenmalige cursussen, maar herhaalde reflectie binnen het team en gezamenlijke bespreking van voortgang in vergaderingen hielpen om veranderingen te borgen.

De tijdelijke middelen zijn effectief ingezet voor verbeteringen waarvan sommige nu blijvend zijn. Blended learning blijft behouden en scholen zijn gegroeid in passend onderwijs. Ze hebben remedial teachers, speciale groepen en een IT-klas opgezet, waardoor differentiatie op schoolniveau sterk is toegenomen. Een veelgenoemd leerpunt is dat samenwerking binnen teams en tussen scholen sterker is geworden. Door gezamenlijke intervisie, coaching en kennisdeling is de schoolcultuur veranderd van individuele werkwijzen naar teamgericht werken. Leerkrachten leren van elkaar en stemmen methoden beter af. Ook op bestuursniveau wordt beter samengewerkt, waar voorheen meer concurrentie bestond tussen scholen binnen dezelfde stichting. Daarnaast is meer aandacht voor monitoring, meten en borgen van opbrengsten. Tot slot benadrukt men dat de interventies niet alleen leerlingen, maar ook leraren hebben versterkt. Leraren hebben meer discipline, motivatie en eigenaarschap ontwikkeld. De digitale vernieuwingen en samenwerking binnen het NP Onderwijs worden gezien als een springplank voor verdere ontwikkeling van onderwijs en team.

Over het geheel genomen wordt de samenwerking met OCW als positief beoordeeld. De meeste scholen zijn overwegend tevreden tot zeer tevreden over de ondersteuning vanuit OCW tijdens de uitvoering van het NP Onderwijs. Een deel geeft aan dat de verantwoording strikter had mogen zijn. Volgens sommige respondenten waren scholen te vrijgelaten bij de besteding van middelen, en was meer structuur en controle gepast geweest. Tegelijkertijd wordt erkend dat de beperkte tijd en omstandigheden tijdens de coronaperiode dit bemoeilijkten. Het adviesbureau Hebe (voorheen Pesant) wordt vaak genoemd als belangrijke ondersteunende partij, door OCW gefaciliteerd. Scholen waarderen dat dit bureau kon blijven meedenken en helpen bij het opstellen van plannen en het ontwikkelen van instrumenten. Verschillende scholen geven aan dat de financiële steun van OCW cruciaal was om plannen te realiseren, zoals de oprichting van de internationale taalklas. De middelen stimuleerden scholen om na te denken over behoeften en mogelijkheden en nieuwe initiatieven te starten. Een enkele school had weinig zicht op de rol van OCW, omdat de ondersteuning vooral via het schoolbestuur verliep. Daar werd soms geen gebruikgemaakt van de beschikbare begeleiding. Er wordt voorgesteld om bij toekomstige programma's meer begeleiding bij het borgen en plannen te bieden, zodat scholen niet in een gat vallen zodra de extra financiering eindigt. Ook wordt genoemd dat de lumpsumfinanciering in Caribisch Nederland structureel te laag is vanwege hogere vaste lasten (zoals reis- en energiekosten) en dat aanpassing daarvan onderwerp van gesprek is met OCW.

De belangrijkste boodschap van scholen is dat de problemen op de eilanden van Caribisch Nederland structureel blijven. De standaardbekostiging wordt als ontoereikend ervaren, zeker gezien de specifieke context van het eiland en de meertaligheid van het onderwijs. Er wordt gewerkt aan een Nederlandse taalmethode voor Bonaire, waarin Nederlands als vreemde taal wordt onderwezen. Scholen geven aan hiervoor zowel financiële middelen als didactische expertise nodig te hebben. Een deel van de middelen uit het slavernijverledenfonds zou mogelijk hiervoor kunnen worden ingezet. Verder vragen scholen om structurele bekostiging in plaats van tijdelijke subsidies, zodat duurzaam beleid mogelijk wordt. Enkele respondenten verwijzen naar de nasleep van de coronaperiode en vragen zich af wat er in de toekomst op de agenda staat voor vervolgondersteuning.

7.5 Samenvatting en conclusies

Hoe kijken scholen in Caribisch Nederland terug op de voorbereiding, planfase en interventiekeuze, hoe verliep dit proces, wie waren hierbij betrokken?

In Caribisch Nederland ontvingen scholen extra middelen vanuit het NP Onderwijs, vergelijkbaar met Europees Nederland, maar met relatief hogere bedragen per leerling vanwege de beperkte rol van de openbare lichamen in het onderwijsachterstandenbeleid. Vanwege de kleinschaligheid en contextuele verschillen is gewerkt met interviews bij vijf scholen. De scholen verschillen sterk in omvang en samenstelling: van zeer kleine basisscholen tot een brede scholengemeenschap met meer dan 1.700 leerlingen.

Structurele onderwijsachterstanden in Caribisch Nederland worden vooral toegeschreven aan eilandspecifieke omstandigheden (men noemt bijvoorbeeld taalachterstanden en beperkte ouderbetrokkenheid). Leerlingenpopulaties zijn meertalig; Nederlands wordt vaak niet thuis gesproken, wat de taalontwikkeling op school soms bemoeilijkt. De impact van de coronacrisis was relatief beperkt: scholen waren slechts enkele weken gesloten en schakelden daarna snel over op (gedeeltelijk) afstandsonderwijs. De middelen uit het NP Onderwijs zijn voornamelijk besteed aan ICT-materiaal, scholing in digitaal onderwijs, extra personeel en taalklassen voor nieuwkomers. Ook investeerde men in naschoolse activiteiten en lerarentraining. De schoolprogramma's werden meestal opgesteld door de directie en een klein kernteam, soms met hulp van een extern bureau. Niet alle scholen gebruikten de schoolscan. De MR had een beperkte, adviserend rol. De ouderbetrokkenheid bij het NP Onderwijs was gering.

Hoe verliep het implementatieproces op scholen in Caribisch Nederland, wat waren succesfactoren en knelpunten? Hoe tevreden zijn scholen over het verloop van het proces?

De uitvoering van de plannen in Caribisch Nederland verliep over het algemeen goed. De meeste scholen konden hun interventies uitvoeren en volgden de voortgang via evaluaties en overlegmomenten. Middelen gingen vooral naar extra personeel en digitale voorzieningen; soms raakten budgetten voortijdig uitgeput. Leraren ervoeren de extra inzet als belastend en ouderbetrokkenheid bleef beperkt. Externe ondersteuning, met name van bureau Hebe, werd als waardevol ervaren. Ook andere partners droegen bij aan uitvoering en professionalisering. Belangrijke successen waren de versterking van didactische vaardigheden, de invoering van blended learning en de taalklassen voor anderstalige leerlingen, die merkbare verbeteringen opleverden. De voornaamste knelpunten waren het structurele personeelstekort, de hoge werkdruk en de moeilijkheid om tijdelijke initiatieven te bestendigen na afloop van het programma. Administratieve lasten en coronamaatregelen speelden een beperkte rol.

In hoeverre zijn de doelstellingen in Caribisch Nederland behaald, wat zijn de belangrijkste opbrengsten van het NP Onderwijs voor leerlingen en voor de scholen zelf? Is er sprake van duurzame borging?

Scholen in Caribisch Nederland rapporteren overwegend positieve effecten van het NP Onderwijs. Men concludeert dat interventies zoals taalklassen, blended learning en trainingen voor leraren hebben bijgedragen aan betere leerprestaties, betere taalvaardigheid en een betere sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Vooral de professionalisering van leraren had een blijvend effect op de kwaliteit van het onderwijs. Negatieve ervaringen waren beperkt. Enkele naschoolse activiteiten kenden verloop in deelname of werden stopgezet door gebrek aan middelen. Problemen met digitale programma's hadden vooral te maken met taal en ouderbegeleiding, niet met de inhoud. De meeste scholen constateren dat leerresultaten, gedrag en welzijn de afgelopen jaren zijn verbeterd. Motivatie en sociale vaardigheden blijven wel aandachtspunten. De resultaten worden niet altijd rechtstreeks toegeschreven aan het NP Onderwijs, maar het programma gaf wel een duidelijke impuls aan professionalisering, ICT-gebruik en kwaliteitsverbetering. Op de vraag naar borging van activiteiten geeft men aan dat een deel van de interventies wordt voortgezet, zoals blended learning, digitale programma's en sociale vaardigheidsprogramma's. Structurele borging blijft echter kwetsbaar door het aflopen van de subsidie en het blijvende personeelstekort. Scholen pleiten voor continuïteit in financiering om succesvolle initiatieven te behouden.

Hoe kijken scholen in Caribisch Nederland terug op het NP Onderwijs, wat zijn de belangrijkst geleerde lessen?

Scholen in Caribisch Nederland benadrukken dat structurele evaluatie, teamreflectie en samenwerking hebben geleid tot blijvende kwaliteitsverbetering. De tijdelijke middelen uit het NP Onderwijs zijn effectief benut voor duurzame veranderingen, zoals blended learning, differentiatie en de opzet van taalklassen en ondersteuningsgroepen. Teamleren, intervisie en coaching hebben de schoolcultuur versterkt en geleid tot meer gezamenlijk eigenaarschap en professionalisering van leraren. De samenwerking met OCW wordt overwegend positief beoordeeld. Het adviesbureau Hebe speelde hierbij een belangrijke ondersteunende rol.

Enkele scholen vinden dat de verantwoording strikter had gemogen en vragen bij toekomstige programma's om meer begeleiding bij borging en planvorming. Scholen wijzen er wel op dat de structurele uitdagingen op de eilanden blijven bestaan. De reguliere bekostiging wordt als ontoereikend ervaren gezien de hoge vaste lasten en de meertalige context. Er is behoefte aan structurele financiering en inhoudelijke ondersteuning, onder meer voor het ontwikkelen van lesmethoden die aansluiten bij de lokale taalsituatie.

8 Wat werkt waar: van aanpak tot resultaat in het NP Onderwijs

8.1 Inleiding en aanpak

Om na te gaan in hoeverre verschillen in uitvoering samenhangen met de opbrengsten van het NP Onderwijs, zijn lineaire regressieanalyses uitgevoerd waarbij is gekeken in hoeverre scholen aangeven dat: (1) leervertragingen zijn ingehaald, (2) het sociaal-emotioneel welzijn en de mentale gezondheid van leerlingen zijn bevorderd, en (3) de interventies structureel zijn geborgd in de schoolpraktijk. De analyses zijn apart uitgevoerd voor basisonderwijs (2.431 scholen) en het voortgezet onderwijs (703 scholen). In het model zijn zowel uitvoeringskenmerken (procesfactoren) als achtergrondkenmerken van scholen opgenomen. De uitvoeringskenmerken beschrijven hoe het programma is vormgegeven: de voorbereiding (het verloop van de schoolscan en het opstellen van het schoolprogramma), de uitvoering (inclusief de mate waarin het gelukt is de interventies uit te voeten en externe inhuur), de betrokkenheid van partners en het team, en de kwaliteit van plannen en teams. Daarnaast zijn ook ervaren succesfactoren en knelpunten meegenomen, zoals het lerarentekort of andere belemmerende omstandigheden (zie Bijlage tabel 11). De achtergrondkenmerken hebben betrekking op de context van de school: stedelijkheid, onderwijsachterstand en leerlingaantal. Elke regressiecoëfficiënt (ß) geeft de unieke bijdrage van een factor weer aan de verklaring van de uitkomstmaat, onder constanthouding van alle andere variabelen in het model. Een positieve coëfficiënt betekent dat een factor samenhangt met een hoger niveau van de betreffende uitkomst; een negatieve coefficiënt duidt op een lager niveau. De significantieniveaus worden aangeduid met sterretjes (* = $p < 0,05$; ** = $p < 0,01$), een oranje balk en HOOFDLETTERS; resultaten aangeduid met blauwe balken zijn niet significant. Omdat het om enkelvoudige modellen per sector gaat (geen multilevelanalyse), zijn relaties op *schoolniveau* geschat. De resultaten moeten worden geïnterpreteerd als verbanden, niet als causale effecten. De regressieanalyses tonen welke proceskenmerken en contextfactoren samenhangen met de mate waarin scholen ervaren dat het NP Onderwijs heeft bijgedragen aan herstel, welzijn en duurzame kwaliteitsverbetering (Figuur 8-1); er is dus niet gekeken naar de feitelijke bijdrage hieraan)

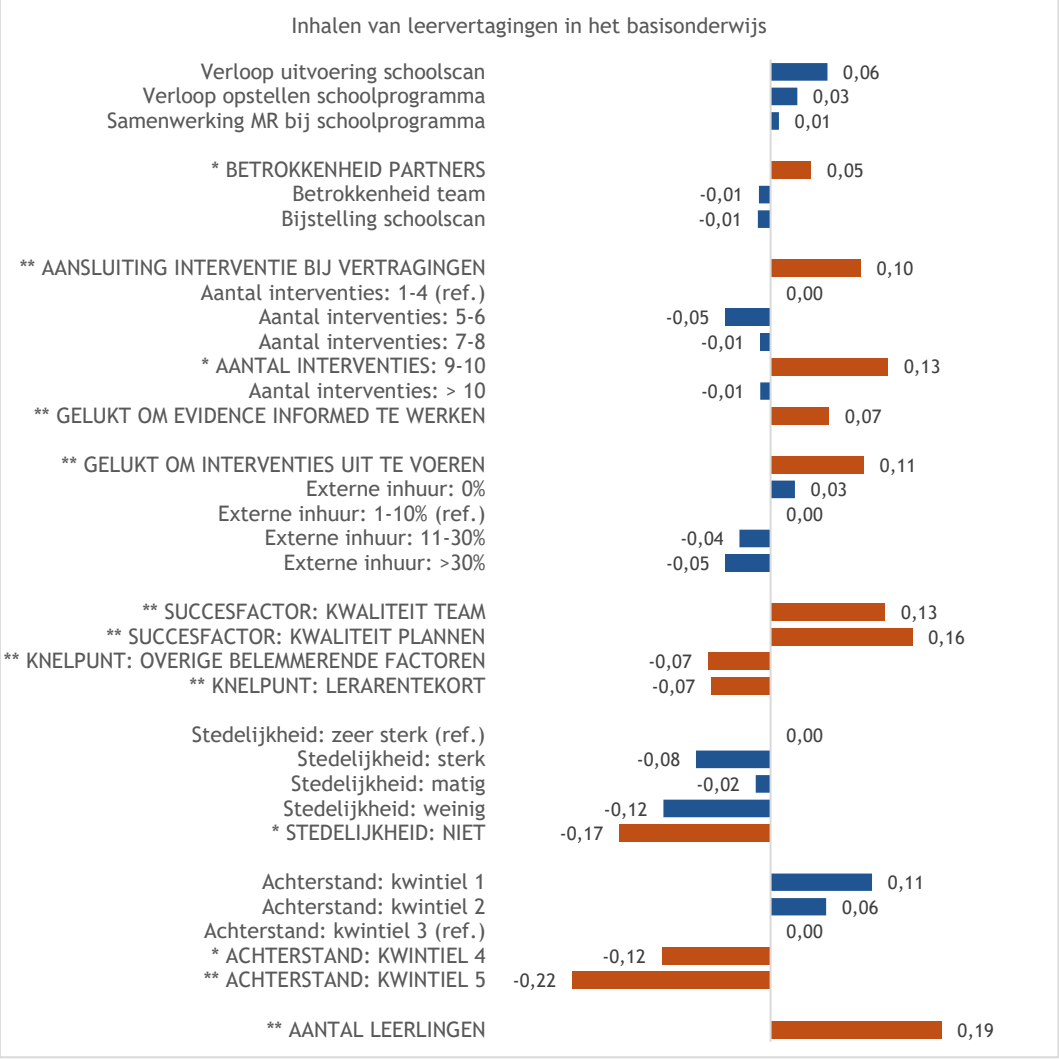
Figuur 8-1. Variabelenmodel gebruikt bij de multivariate analyse

8.2 Resultaten in het basisonderwijs in samenhang

8.2.1 *Leervertragingen in het basisonderwijs*

Basisscholen die aangeven dat het is gelukt om leervertragingen in te halen, onderscheiden zich door een aantal proces- en contextkenmerken (Figuur 8-2). Een betere aansluiting van interventies op de feitelijke leervertragingen hangt sterk samen met het ervaren succes. Ook evidence-informed werken en het gelukt zijn om interventies daadwerkelijk uit te voeren gaan significant samen met hogere scores op het inhalen van vertragingen. Daarnaast blijkt dat scholen die 9 à 10 interventies hebben uitgevoerd, vaker positieve resultaten rapporteren dan scholen met minder interventies. De kwaliteit van het team en de kwaliteit van de plannen zijn belangrijke succesfactoren. Waar deze hoog worden beoordeeld, rapporteren scholen duidelijk betere resultaten. Daartegenover staan negatieve verbanden met ervaren belemmerende factoren (zie Bijlage tabel 11) en met lerarentekorten: in scholen waar deze knelpunten spelen, is het minder vaak gelukt om leervertragingen te verminderen. Daarnaast zijn er verschillen naar context. Scholen in weinig of niet-stedelijke gebieden ervaren minder vaak dat het is gelukt om leervertragingen te verminderen dan scholen in stedelijke omgevingen. De sociaaleconomische samenstelling van de leerlingenpopulatie hangt samen met de ervaren opbrengsten: scholen met een hogere achterstandscore (kwintiel 4 en 5) beoordelen de resultaten lager. Grotere scholen zijn iets positiever, wellicht door meer organisatorische slagkracht.

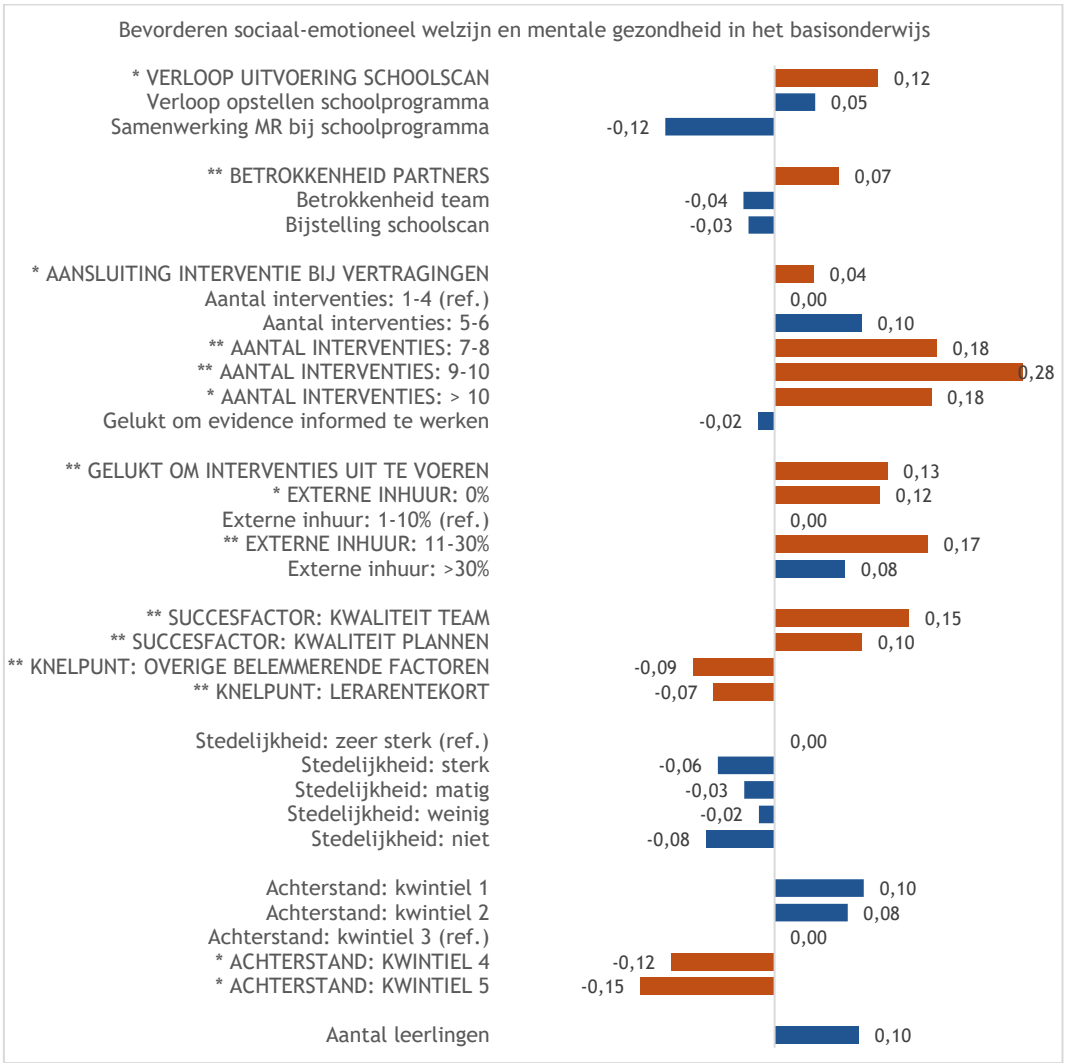
Figuur 8-2. Samenhang tussen de realisatie van het inhalen van leervertragingen in het basisonderwijs (volgens de inschatting van de schoolleider) en proceskenmerken en contextfactoren (n = 2.431)



8.2.2 *Sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid in het basisonderwijs*

Basisscholen waar men positiever is over de bijdrage van het NP Onderwijs aan het bevorderen van sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid van leerlingen, kenmerken zich door een bepaalde proces- en contextfactoren (Figuur 8-3). Een goed verloop van de uitvoering van de schoolscan hangt positief samen met de ervaren resultaten, evenals de betrokkenheid van externe partners. Ook de aansluiting van interventies op de vertragingen speelt een (beperkte) rol. Scholen die 7 tot 10 interventies uitvoerden, rapporteren de sterkste positieve effecten, gevolgd door scholen met meer dan 10 interventies. Waar het gelukt is om interventies uit te voeren, worden de resultaten vaker positief beoordeeld, en enige externe inhuur (11-30%) gaat samen met hogere scores dan geen of zeer beperkte externe inzet. De kwaliteit van het team en plannen zijn sterke succesfactoren, terwijl overige belemmerende factoren (zie Bijlage tabel 11). en lerarentekorten samenhangen met minder positieve opbrengsten. Qua achtergrondkenmerken geldt dat scholen met een veel achterstand (kwintiel 4 en 5) minder vaak positieve resultaten rapporteren dan scholen met een gemiddelde populatie. Samengevat hangt het bevorderen van sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid in het basisonderwijs vooral samen met een goed voorbereide en uitgevoerde aanpak, voldoende externe ondersteuning, sterke teams en plannen, en een voldoende brede, maar uitvoerbare set interventies.

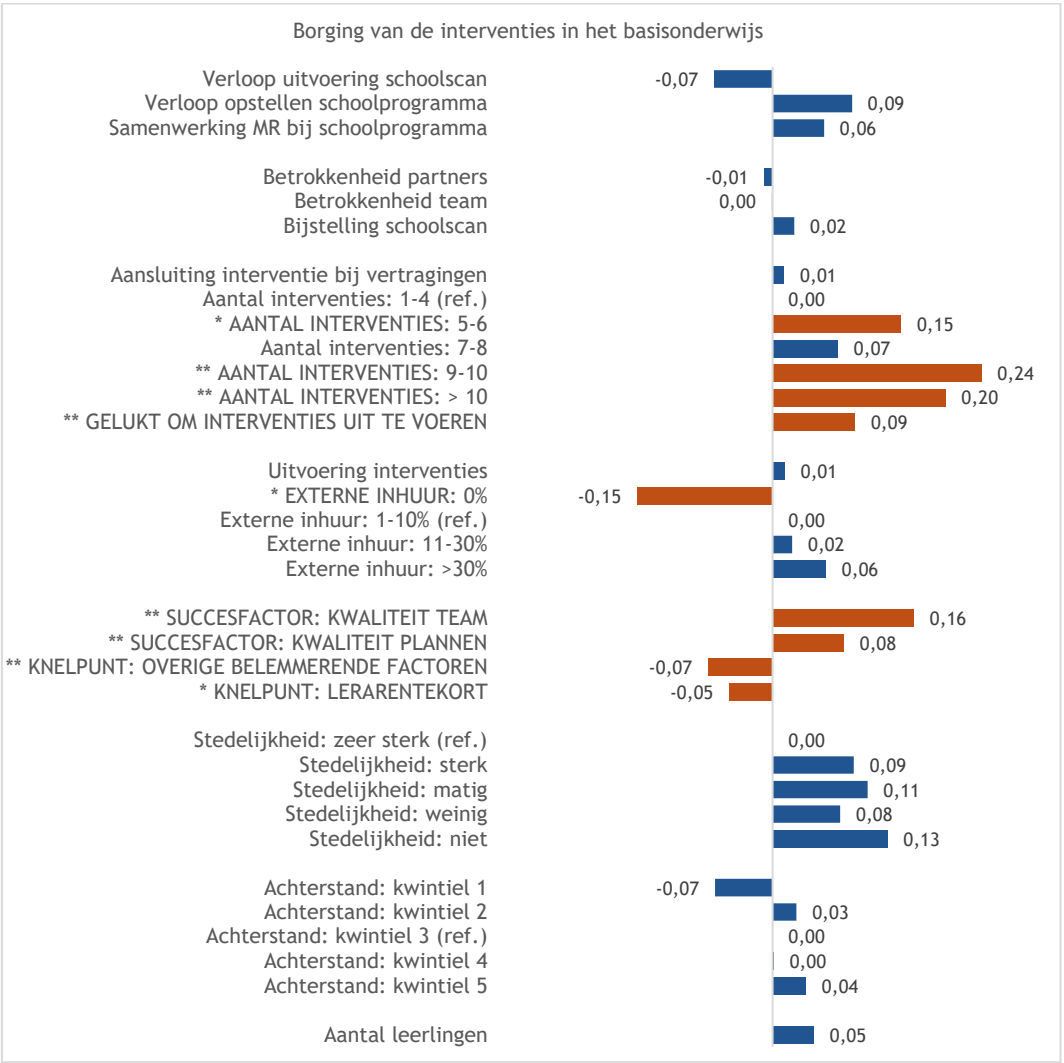
Figuur 8-3. Samenhang tussen de realisatie van het bevorderen van sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid in het basisonderwijs (volgens de inschatting van de schoolleider) en proceskenmerken en contextfactoren (n = 2.431)



8.2.3 *Borging van de interventies in het basisonderwijs*

De duurzame borging van interventies (het voortzetten van activiteiten zonder aanvullende financiering, structurele inbedding in het schoolplan en nieuwe routines of werkvormen die blijvend onderdeel worden van de dagelijkse praktijk) hangt samen met een aantal proceskenmerken (Figuur 8-4). Scholen die 5 tot 10 interventies hebben uitgevoerd, rapporteren het vaakst dat interventies duurzaam zijn geborgd. Vooral bij 9 à 10 interventies is het verband sterk positief, gevolgd door scholen met meer dan 10 interventies. Ook waar het goed is gelukt om interventies uit te voeren, is de kans groter dat deze blijvend zijn ingebed. Daarnaast zijn wederom de kwaliteit van het team en de kwaliteit van de plannen sterke succesfactoren voor duurzame borging. Omgekeerd hangen overige belemmerende factoren (zie Bijlage tabel 11) en lera-rentekorten ook weer negatief samen met structurele verankering van de aanpak: waar deze knelpunten spelen, is het minder vaak gelukt om interventies vast onderdeel van de schoolpraktijk te maken. Verder valt op dat scholen zonder externe inhuur juist minder vaak duurzame borging rapporteren in vergelijking met scholen met een beperkte inzet van externe expertise (1–10%). Samengevat is duurzame borging vooral bereikt in scholen met een brede maar uitvoerbare set interventies, een sterk team en doordachte plannen, waar uitvoering goed is verlopen en structurele knelpunten beperkt bleven. Voor achtergrondkenmerken is geen significant verband gevonden.

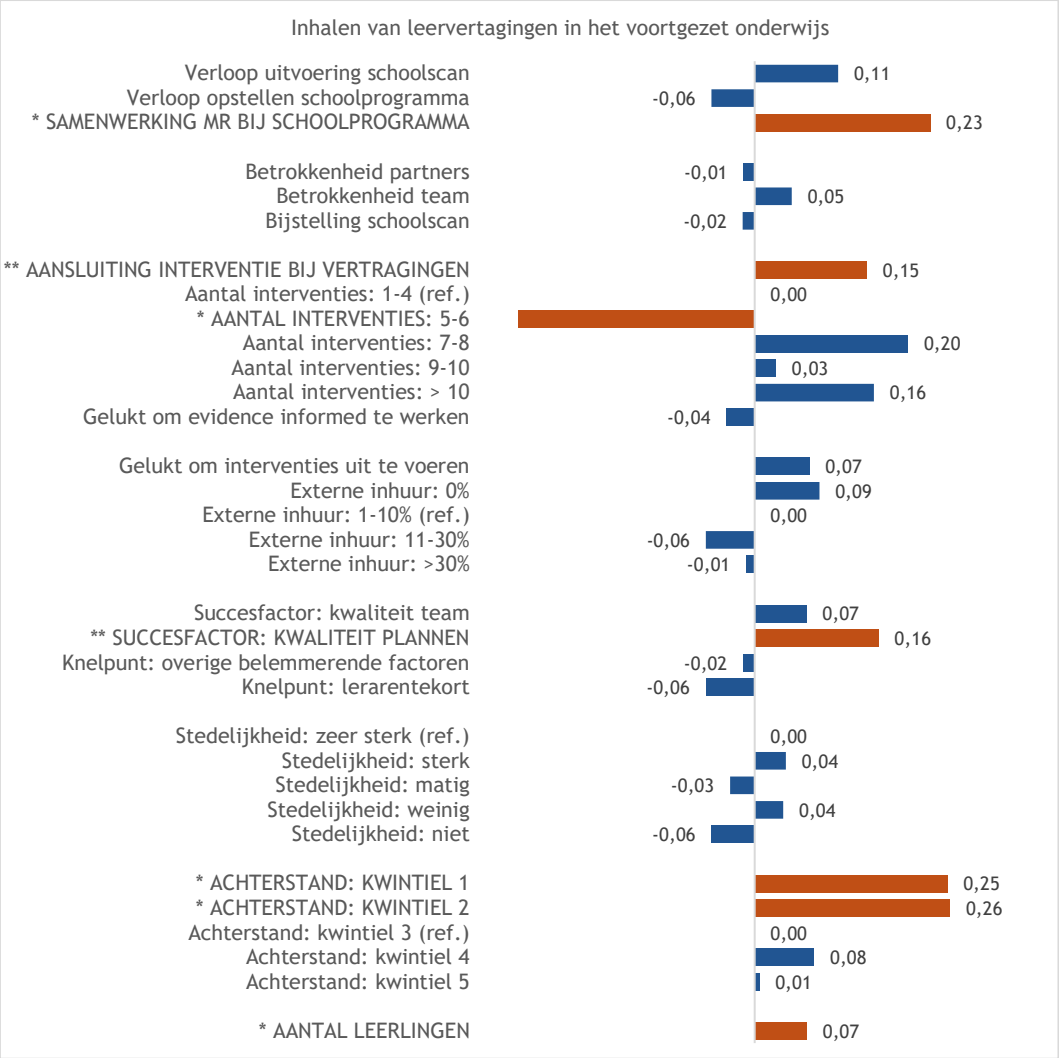
Figuur 8-4. Samenhang tussen de mate waarin de interventies duurzaam zijn geborgd in het basisonderwijs (volgens de inschatting van de schoolleider) en proceskenmerken en contextfactoren (n = 2.431)



8.2.4 *Leervertragingen in het voortgezet onderwijs*

In het voortgezet onderwijs hangen de ervaren resultaten bij het inhalen van leervertragingen samen met enkele proces- en achtergrondkenmerken (Figuur 8-5). Scholen waar de samenwerking met de MR goed verliep, rapporteren vaker dat het gelukt is leervertragingen te verminderen. Ook een sterke aansluiting van de interventies op de feitelijke vertragingen en de kwaliteit van de plannen hangen positief samen met het ervaren succes. Bij de omvang van het interventiepakket is een wisselend beeld zichtbaar: scholen die 5-6 interventies uitvoerden, rapporteren juist minder vaak positieve resultaten dan scholen met een beperkter of groter pakket. Daarnaast speelt schaalgrootte een rol. Grotere scholen beoordelen de resultaten positiever, wat kan duiden op meer organisatorische capaciteit of ruimte om interventies doelgericht uit te voeren. Tot slot hangt ook de leerlingpopulatie samen met de uitkomsten: scholen met weinig achterstandsleerlingen (achterstand kwintiel 1-2) rapporteren significant vaker dat het gelukt is leervertragingen aan te pakken dan scholen met een gemiddelde populatie. Samengevat zijn de resultaten in het voortgezet onderwijs vooral positief bij scholen met goed afgestemde plannen en interventies, een constructieve samenwerking met de MR en voldoende schaal en middelen om de uitvoering te dragen.

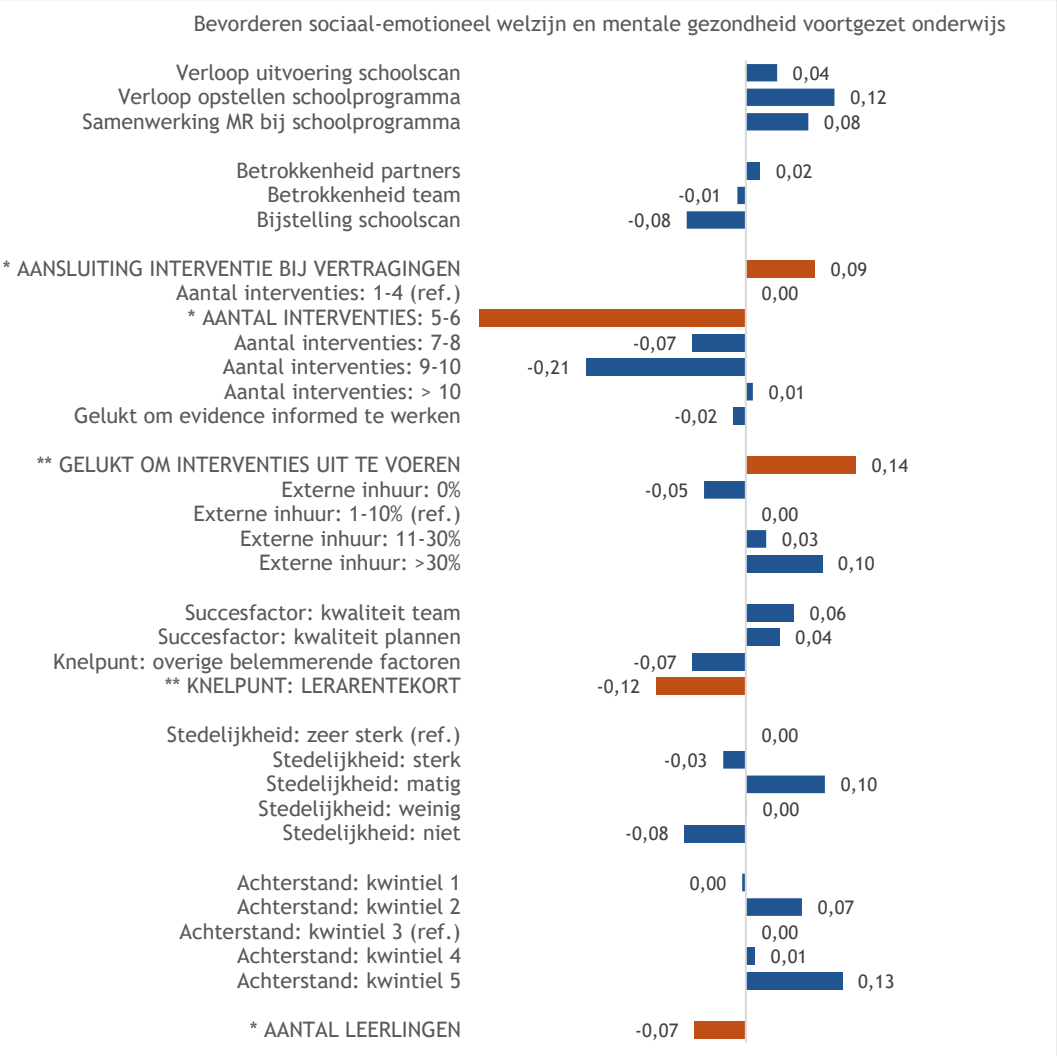
Figuur 8-5. Samenhang tussen de realisatie van het inhalen van leervertragingen in het voortgezet onderwijs (volgens de inschatting van de schoolleider) en proceskenmerken en contextfactoren (n = 703)



8.2.5 *Sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid in het voortgezet onderwijs*

In het voortgezet onderwijs hangen de ervaren resultaten bij het bevorderen van sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid van leerlingen samen met proces- en achtergrondkenmerken (Figuur 8-6). Scholen die erin slaagden interventies te kiezen die goed aansloten bij de behoeften van leerlingen, rapporteren vaker positieve effecten op welzijn en mentale gezondheid. Tegelijkertijd laat de analyse zien dat scholen die 5-6 interventies uitvoerden, juist minder vaak positieve resultaten rapporteren dan scholen met een beperkter of groter pakket. Verder zien we dat waar het goed is gelukt om interventies daadwerkelijk uit te voeren, de ervaren opbrengsten duidelijk hoger zijn. De uitvoeringskwaliteit is hiermee een belangrijke factor voor succes. Een duidelijke belemmering vormt het lerarentekort, dat significant negatief samenhangt met de ervaren resultaten: naarmate scholen meer kampen met lerarentekorten geven zij minder vaak aan dat het NP Onderwijs heeft bijgedragen aan verbetering van het welzijn en de mentale gezondheid van leerlingen. Tot slot is een bescheiden negatief verband zichtbaar met de schaalgrootte van de school: grotere scholen rapporteren iets minder vaak positieve resultaten dan kleinere. Samengevat zijn opbrengsten in het voortgezet onderwijs vooral positief waar interventies goed aansluiten op de behoeften van leerlingen, de uitvoering goed verloopt en structurele belemmeringen zoals lerarentekorten beperkt blijven.

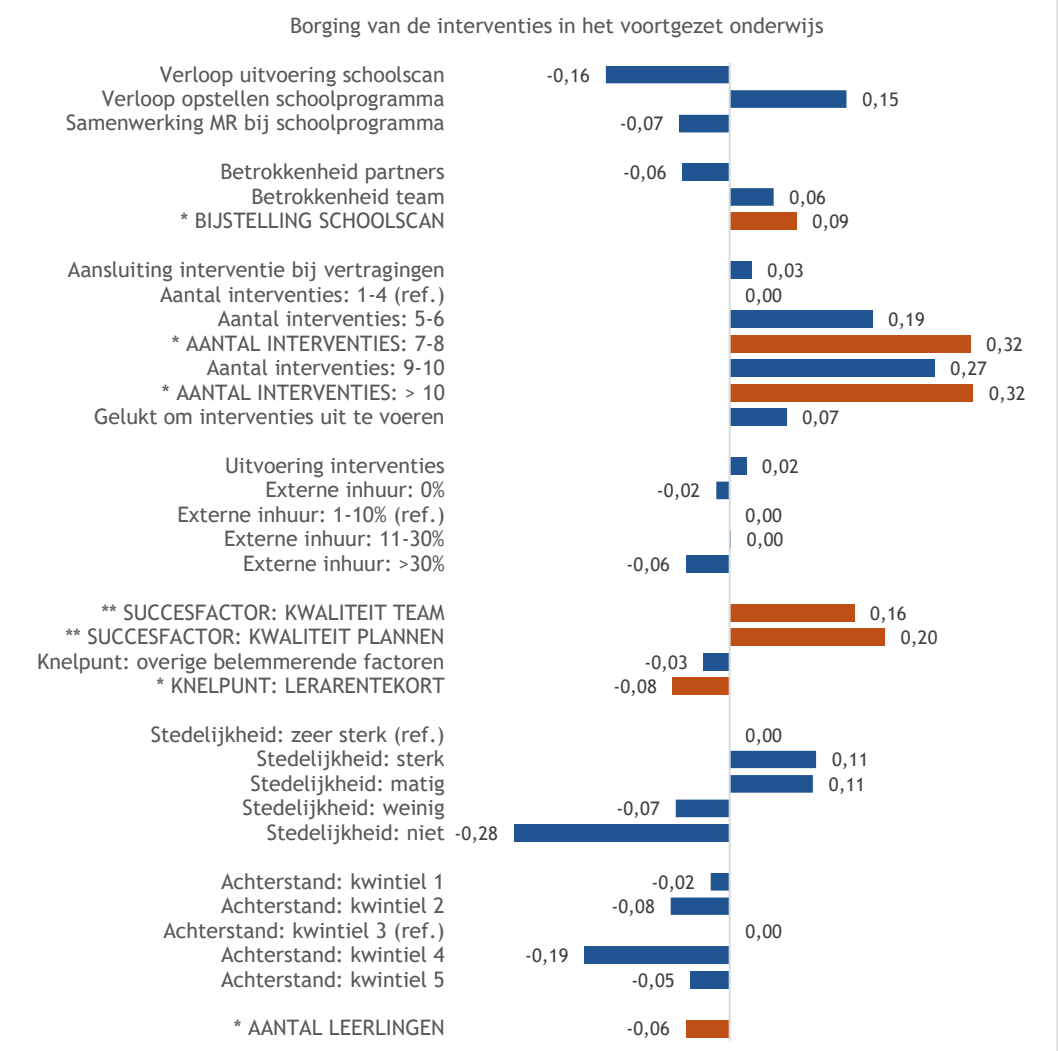
Figuur 8-6. Samenhang tussen de realisatie van het bevorderen van sociaal-emotioneel welzijn en mentale gezondheid in het voortgezet onderwijs (volgens de inschatting van de schoolleider) en proceskenmerken en contextfactoren (n = 703)



8.2.6 *Borging van de interventies in het voortgezet onderwijs*

In het voortgezet onderwijs laten de analyses zien welke factoren samenhangen met de duurzame borging van interventies: het voortzetten van activiteiten zonder aanvullende middelen en het blijvend opnemen ervan in de schoolpraktijk (Figuur 8-7). Scholen die de schoolscan hebben bijgesteld tijdens de uitvoering, rapporteren vaker dat interventies duurzaam zijn geborgd. Dit zou erop kunnen wijzen dat tussentijdse reflectie en bijsturing bijdragen aan blijvende verankering. Daarnaast is het aantal interventies van belang. Hoewel dit niet in alle categorieën een significant verband laat zien, lijkt het erop dat een zekere breedte in de aanpak gunstig is voor structurele inbedding. De kwaliteit van het team en de kwaliteit van de plannen zijn opnieuw sterke succesfactoren: scholen die hier hoog op scoren, weten hun interventies vaker blijvend te verankeren in beleid en praktijk. Daartegenover staat dat lerarentekorten de kans op duurzame borging verkleinen. Ten slotte is er een licht negatief verband met schaalgrootte: grotere scholen rapporteren iets minder vaak dat interventies zijn geborgd dan kleinere. Samengevat lukt duurzame borging van interventies binnen het NP Onderwijs vooral in scholen met goed uitgewerkte plannen, sterke teams, voldoende ruimte voor bijsturing en een brede maar uitvoerbare aanpak, ondanks het structurele knelpunt van het lerarentekort.

Figuur 8-7. Samenhang tussen de mate waarin de interventies duurzaam zijn geborgd in het voortgezet onderwijs (volgens de inschatting van de schoolleider) en proceskenmerken en contextfactoren (n = 703)



8.3 Verbetering sinds de start van het NP Onderwijs?

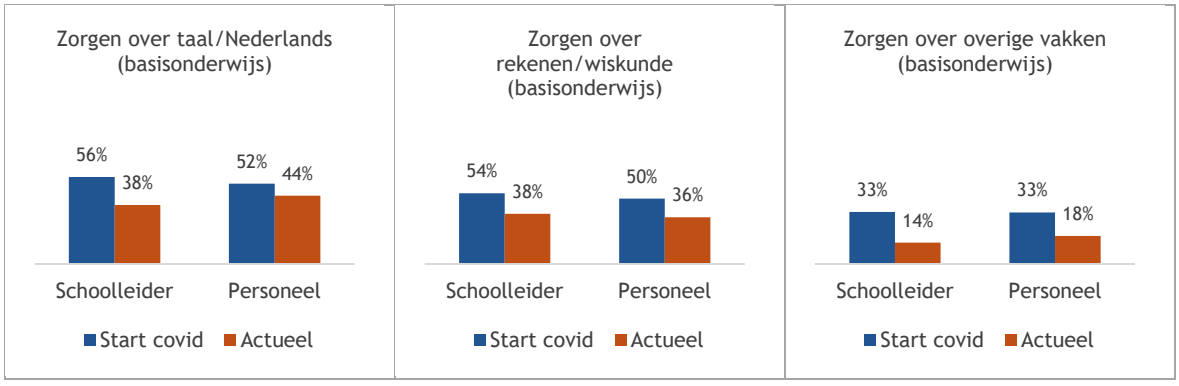
Los van resultaten die zijn bereikt, is het interessant om te kijken of er een verbetering is bereikt sinds de start van het NP Onderwijs. Hiervoor hebben we aan het begin en aan het eind van de vragenlijst aan schoolleiders en onderwijspersoneel gevraagd in hoeverre zij zich zorgen maken over leerlingen op een aantal leergebieden en in hoeverre zij zich zorgen maken over specifieke groepen leerlingen. In de afzonderlijke hoofdstukken is hier eveneens aandacht aan besteed. In een verdiepende analyse is nagegaan in hoeverre de verbeteringen ook significant zijn (zie voor alle statistieken, Bijlage 2, **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). In onderstaande paragrafen worden het percentage van de schoolleiders en onderwijspersoneel getoond per leer- en ontwikkelingsgebied en per leerlinggroep dat zich op beide momenten (zeer) veel zorgen maakte.

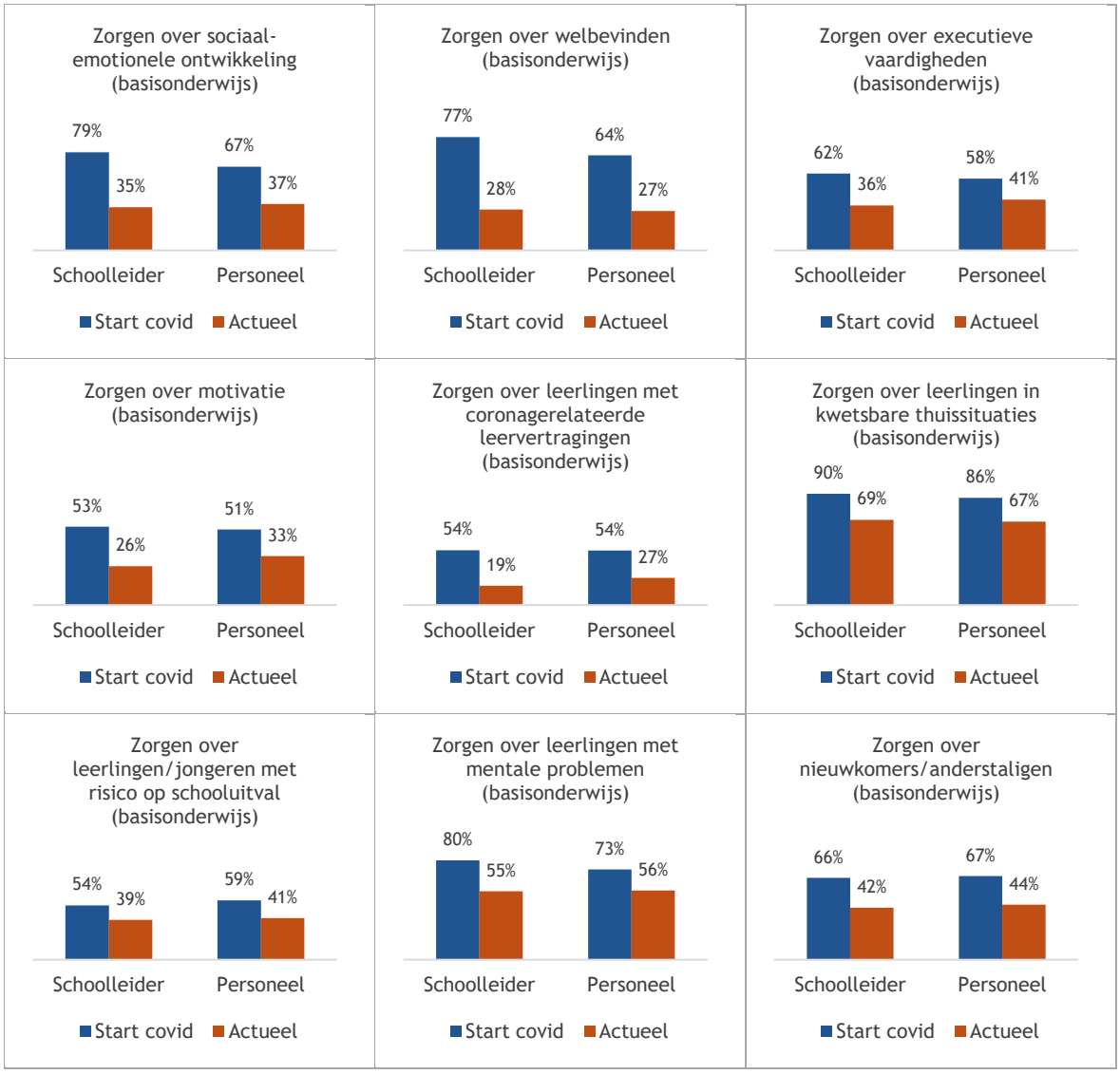
8.3.1 Zorgen over leerlingen in het basisonderwijs

Zowel schoolleiders als personeel in het basisonderwijs maakten zich aan het begin van de coronaperiode grote zorgen over het welzijn en de ontwikkeling van leerlingen (Figuur 8-8). In 2020 betrof dit vooral de sociaal-emotionele ontwikkeling (79% van de schoolleiders, 67% van het personeel), het welbevinden (77% en 64%), de situatie van leerlingen in kwetsbare thuissituaties (90% en 86%) en leerlingen met mentale problemen (80% en 73%). Ook over coronagerelateerde leervertragingen, motivatie en executieve vaardigheden bestond bij veel scholen zorg. In september 2025 zijn deze zorgen op alle domeinen significant afgenomen. De sterkste dalingen doen zich voor bij welbevinden en sociaal-emotionele ontwikkeling (-38 tot -49 procentpunt), gevolgd door de zorgen over leervertragingen (-27 tot -35 procentpunt) en mentale problemen (-17 tot -25 procentpunt). Hoewel de zorgen dus duidelijk minder zijn geworden, blijft een aanzienlijk deel van de scholen alert: in 2025 maakt nog meer dan de helft over leerlingen in kwetsbare thuissituaties of leerlingen met mentale problemen. Ongeveer een derde van de schoolleiders en personeelsleden maakt zich (zeer) veel zorgen over het sociaal-emotioneel functioneren van leerlingen. De afnames zijn het kleinst bij de cognitieve leergebieden (taal, rekenen), waar de zorgen aan het begin van de coronaperiode al beperkter waren, maar waar de zorgen verhoudingsgewijs redelijk groot blijven (meer dan 30% maakt zich zorgen).

Uit nadere analyses komt naar voren dat basisscholen met hoge achterstandsscores zich veel meer zorgen maken over leerlingen dan scholen met lage achterstandsscores, zowel aan het begin van de coronapandemie als op dit moment. Dit geldt ook als we kijken naar stedelijkheid. De zorgen zijn groter in (sterk) stedelijke gebieden. Op alle scholen zijn de zorgen afgenomen. We zien in het basisonderwijs geen sterkere of minder sterke afname als we kijken naar de achterstandsscores en de stedelijkheid. De ontwikkeling is voor alle scholen gelijk.

Figuur 8-8. Percentage schoolleiders en onderwijspersoneel met (zeer) veel zorgen aan het begin van corona en momenteel (sept. 2025) over leer- en ontwikkelingsgebieden en groepen leerlingen in het basisonderwijs



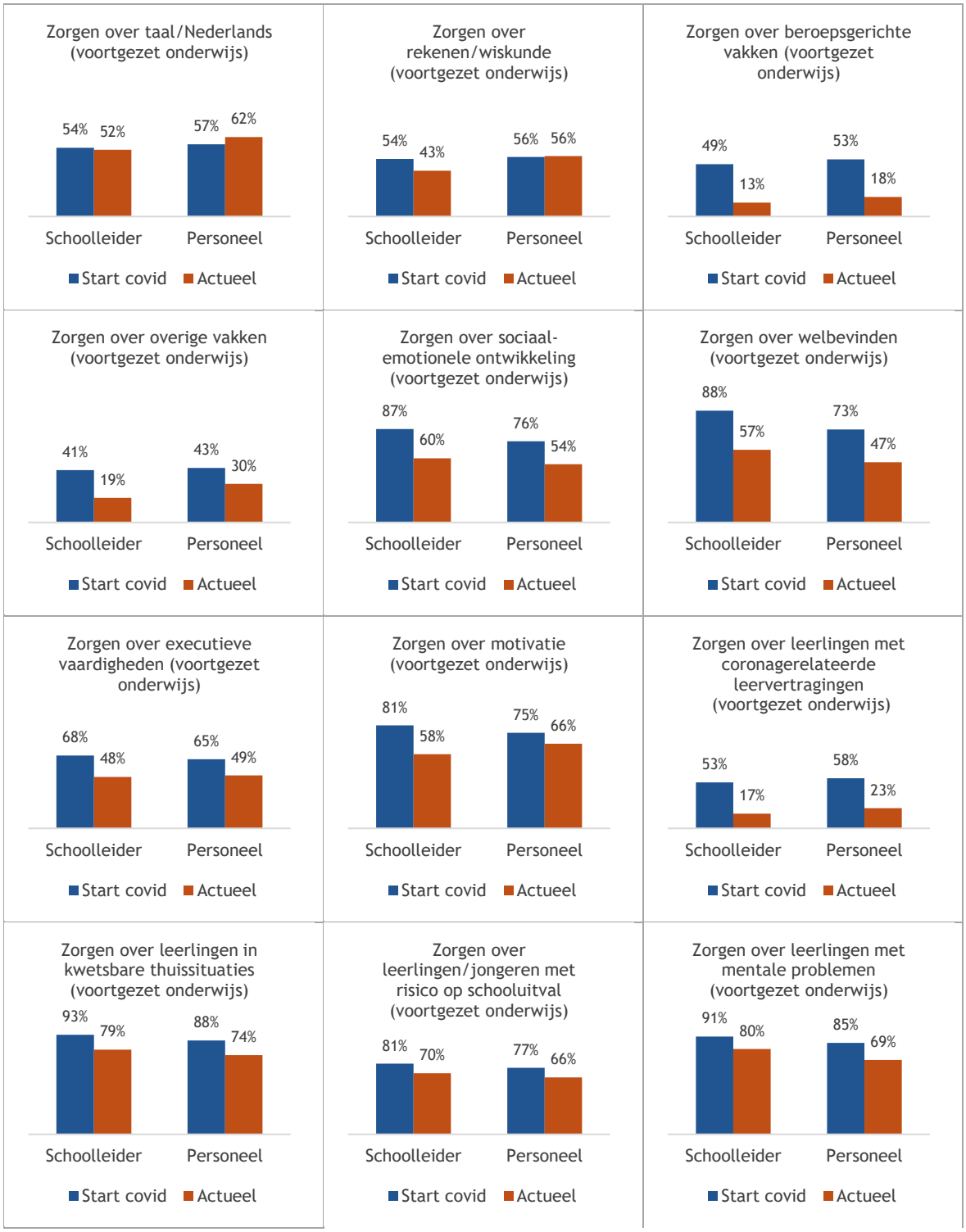


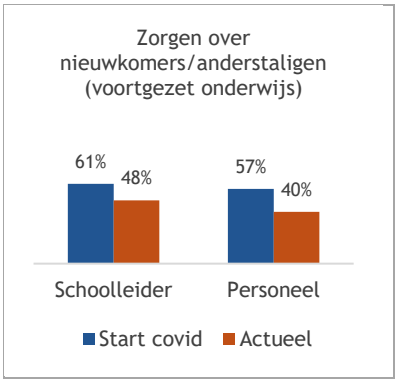
8.3.2 *Zorgen over leerlingen in het voortgezet onderwijs*

Ook in het voortgezet onderwijs zijn de zorgen sinds de coronaperiode op de meeste gebieden (met uitzondering van de basisvaardigheden) significant afgenomen (Figuur 8-9). De meeste zorgen waren er bij welbevinden (88% van de schoolleiders, 73% van het personeel) en sociaal-emotionele ontwikkeling (87% en 76%), gevolgd door leerlingen in kwetsbare thuissituaties (93% en 88%) en leerlingen met mentale problemen (81% en 73%). Daarnaast bestonden er zorgen over motivatie, executieve vaardigheden en coronagerelateerde leervertragingen. In september 2025 zijn de zorgen in het voortgezet onderwijs over nagenoeg de hele linie significant afgenomen. Uitzondering zijn de basisvaardigheden (taal/Nederlands en rekenen/wiskunde). Ten aanzien hiervan is het percentage dat zich zorgen maakt gelijk gebleven (ongeveer de helft van de scholen maakt zich hierover (zeer) veel zorgen. De grootste dalingen treden in het voortgezet onderwijs op bij welbevinden (-31 procentpunt bij schoolleiders; -26 procentpunt bij personeel) en sociaal-emotionele ontwikkeling (-27 procentpunt en -22 procentpunt), gevolgd door leervertragingen en mentale problemen (-10 tot -16 procentpunt). De zorgen over leerlingen in kwetsbare thuissituaties blijven op een zeer hoog niveau (79% van de schoolleiders en 74% van het personeel).

Ook in het voortgezet onderwijs blijkt uit nadere analyses scholen met hoge achterstandsscores zich veel meer zorgen maken over leerlingen dan scholen met lage achterstandsscores, zowel aan het begin van de coronapandemie als op dit moment. Dit is eveneens het geval als we kijken naar stedelijkheid: zorgen zijn groter in stedelijke gebieden. In het voortgezet onderwijs zijn de zorgen afgenomen; deze afname is nagenoeg gelijk voor alle scholen, ongeacht achterstandsscores of stedelijkheid.

Figuur 8-9. Percentage schoolleiders en onderwijspersoneel met (zeer) veel zorgen aan het begin van corona en momenteel (sept. 2025) over leer- en ontwikkelingsgebieden en groepen leerlingen in het voortgezet onderwijs





8.4 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuik is gekeken in hoeverre proces- en uitvoeringskenmerken en achtergrondkenmerken van scholen samenhangen met de behaalde resultaten: het inhalen van leervertragingen, het bevorderen van sociaal emotioneel welzijn en de mentale gezondheid en de duurzame borging van de inspanningen.

De analyses laten zien dat de resultaten van het NP Onderwijs sterk samenhangen met de kwaliteit van de uitvoering en met de context waarin scholen werken. Zowel in het basis- als voortgezet onderwijs behalen scholen die hun interventies hebben geënt op feitelijke geconstateerde leervertragingen en uitdagingen duidelijk betere opbrengsten. In het basisonderwijs is het doelbereik groot wanneer scholen veel betrokkenheid ervaren van de directe omgeving (ouders, MR, bestuur). Het wegwerken van vertragingen lukt daar beter wanneer scholen goed voorbereid zijn en meer evidence-informed werken. In het voortgezet onderwijs blijken een constructieve samenwerking met de MR en het tussentijds bijstellen van de schoolscan belangrijke voorwaarden voor blijvende effecten.

De kwaliteit van de plannen speelt in brede zin een grote rol bij het realiseren van resultaten. Scholen die vinden dat ze de interventies goed hebben uitgevoerd, rapporteren ook meer succes: op alle terreinen in het basisonderwijs, en specifiek op het bevorderen van leerlingwelzijn in het voortgezet onderwijs. Daarnaast blijkt dat een brede, maar nog wel uitvoerbare, interventiekeuze samenhangt met duurzame opbrengsten. In het basisonderwijs hangt de kwaliteit van het team samen met positieve resultaten op het wegwerken van leervertragingen, het bevorderen van welzijn en het borgen van opbrengsten. In het voortgezet onderwijs hangt de teamkwaliteit uitsluitend samen met de mate waarin activiteiten zijn geborgd. Tegelijk zien we dat lerarentekorten vrijwel overal de kans op succes verkleinen. In het basisonderwijs spelen daarnaast andere organisatorische knelpunten een negatieve rol; in het voortgezet onderwijs vormen die een minder sterke belemmering.

Ook de samenstelling van de schoolpopulatie maakt verschil: basisscholen met een hogere achterstandsscore hebben meer moeite om leervertragingen aan te pakken en welzijn te bevorderen. In het voortgezet onderwijs slagen scholen met weinig achterstandsleerlingen er beter in het welzijn van hun leerlingen te versterken. Grotere scholen rapporteren positieve resultaten bij het wegwerken van leervertragingen, mogelijk door meer capaciteit en slagkracht, maar lijken iets minder goed te scoren op het gebied van welzijn (vo) en borging (po).

Zijn de zorgen verdwenen? De cijfers laten zien dat het NP Onderwijs wezenlijke verbetering heeft gebracht. Sinds de coronaperiode zijn zorgen over leervertragingen, welzijn en sociaal-emotionele ontwikkeling in beide sectoren significant afgenomen. Toch blijft een aanzienlijk deel van de scholen zich nog zorgen maken over leerlingen in kwetsbare thuissituaties, leerlingen met mentale problemen en leerlingen met beperkte basisvaardigheden.

De zorgen zijn nog steeds het grootst op scholen met een hoge achterstandsscore en scholen in stedelijke gebieden, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs. Dit was ook zo aan het begin van de coronapandemie. Alle scholen maakten een positieve ontwikkeling door. Deze ontwikkeling is gelijk voor alle scholen, ongeacht de het aantal achterstandsleerlingen of de mate van stedelijkheid.

Bijlage 1. Responstabellen

Bijlage tabel 1. Responsverantwoording scholen

	Basisonderwijs		(Voortgezet) speciaal onderwijs		Voortgezet onderwijs		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Buiten doelgroep	93	1%	45	7%	167	10%	305	4%
Non-respons	2.784	43%	254	41%	548	34%	3.586	41%
Gedeeltelijke respons, niet verwerkt	612	10%	40	6%	112	7%	764	9%
Gedeeltelijke respons, verwerkt	398	6%	33	5%	81	5%	512	6%
Complete respons	2.536	39%	249	40%	710	44%	3.495	40%
Totaal	6.423	100%	621	100%	1.618	100%	8.662	100%
Bruikbare respons	*2.934*	*46%*	*282*	*49%*	*791*	*55%*	*4.007*	*48%*
Bruto respons	*3.546*	*56%*	*322*	*56%*	*903*	*62%*	*4.771*	*57%*

Bijlage tabel 2. Responspercentages basisonderwijs en voortgezet onderwijs naar achterstandsscore (rij%)

	Non-respons		Respons		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Basisonderwijs						
Q1	852	57%	630	43%	1.482	100%
Q2	826	55%	667	45%	1.493	100%
Q3	763	51%	737	49%	1.500	100%
Q4	729	49%	773	51%	1.502	100%
Q5	730	48%	777	52%	1.507	100%
Totaal	3.900	52%	3.584	48%	7.484	100%
Voortgezet onderwijs						
Q1	142	51%	139	49%	281	100%
Q2	130	46%	153	54%	283	100%
Q3	117	41%	166	59%	283	100%
Q4	119	42%	167	58%	286	100%
Q5	133	46%	154	54%	287	100%
Totaal	641	45%	779	55%	1.420	100%

Bijlage tabel 3. Representativiteit basisonderwijs en voortgezet onderwijs naar achterstandsscore (kolom%)

	Non-respons	Respons	Totaal
Basisonderwijs			
Q1	22%	18%	20%
Q2	21%	18%	20%
Q3	20%	20%	20%
Q4	19%	22%	20%
Q5	18%	22%	20%
Totaal	100%	100%	100%
Voortgezet onderwijs			
Q1	22%	18%	20%
Q2	20%	20%	20%
Q3	18%	21%	20%
Q4	19%	21%	20%
Q5	21%	20%	20%
Totaal	100%	100%	100%

Basisonderwijs chi-kwadraat = 38,73; df = 4; p = 0,00 | voortgezet onderwijs chi-kwadraat = 6,63; df = 4; p = 0,16

Bijlage tabel 4. Responspercentages scholen naar stedelijkheid (rij%)

	Non-respons		Respons		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Basisonderwijs						
Zeer sterk stedelijk	613	51%	578	49%	1.191	100%
Sterk stedelijk	895	53%	807	47%	1.702	100%
Matig stedelijk	606	55%	490	45%	1.096	100%
Weinig stedelijk	927	54%	801	46%	1.728	100%
Niet stedelijk	355	58%	258	42%	613	100%
Totaal	3.396	54%	2.934	46%	6.330	100%
(Voortgezet) speciaal onderwijs						
Zeer sterk stedelijk	90	50%	89	50%	179	100%
Sterk stedelijk	101	48%	108	52%	209	100%
Matig stedelijk	48	57%	36	43%	84	100%
Weinig stedelijk	52	55%	42	45%	94	100%
Niet stedelijk	3	30%	7	70%	10	100%
Totaal	294	51%	282	49%	576	100%
Voortgezet onderwijs						
Zeer sterk stedelijk	196	46%	230	54%	426	100%
Sterk stedelijk	211	44%	273	56%	484	100%
Matig stedelijk	105	45%	126	55%	231	100%
Weinig stedelijk	117	47%	132	53%	249	100%
Niet stedelijk	31	51%	30	49%	61	100%
Totaal	660	45%	791	55%	1.451	100%
Zeer sterk stedelijk	899	50%	897	50%	1.796	100%
Sterk stedelijk	1.207	50%	1.188	50%	2.395	100%
Matig stedelijk	759	54%	652	46%	1.411	100%
Weinig stedelijk	1.096	53%	975	47%	2.071	100%
Niet stedelijk	389	57%	295	43%	684	100%
Totaal	4.350	52%	4.007	48%	8.357	100%

Bijlage tabel 5. Representativiteit basisonderwijs en voortgezet onderwijs naar stedelijkheid (kolom%)

	Non-respons	Respons	Totaal
Basisonderwijs			
Zeer sterk stedelijk	18%	20%	19%
Sterk stedelijk	26%	28%	27%
Matig stedelijk	18%	17%	17%
Weinig stedelijk	27%	27%	27%
Niet stedelijk	10%	9%	10%
(Voortgezet) speciaal onderwijs			
Zeer sterk stedelijk	31%	32%	31%
Sterk stedelijk	34%	38%	36%
Matig stedelijk	16%	13%	15%
Weinig stedelijk	18%	15%	16%
Niet stedelijk	1%	2%	2%
Voortgezet onderwijs			
Zeer sterk stedelijk	30%	29%	29%
Sterk stedelijk	32%	35%	33%
Matig stedelijk	16%	16%	16%
Weinig stedelijk	18%	17%	17%
Niet stedelijk	5%	4%	4%

Basisonderwijs chi-kwadraat = 8,72 | df = 4; p = 0,07, (voortgezet) speciaal onderwijs chi-kwadraat = 4,37 | df = 4; p = 0,36, voortgezet onderwijs chi-kwadraat = 1,67; df = 4; p = 0,80

Bijlage tabel 6. Responsverantwoording gemeenten en besturen (rij%)

	Gemeenten		Besturen	
	N	%	N	%
Non-respons	89	26%	473	45%
Gedeeltelijke respons, niet verwerkt	28	8%	26	2%
Gedeeltelijke respons, verwerkt	13	4%	31	3%
Complete respons	212	62%	525	50%
Totaal	342	100%	1.055	100%
Bruikbare respons	225	66%	556	53%
Bruto respons	253	74%	582	55%

Bijlage tabel 7. Responspercentages gemeenten naar achterstandsscore (gemeenten - CBS) en stedelijkheid (rij%)

	Non-respons		Respons		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Kwintiel 1	18	26%	50	74%	68	100%
Kwintiel 2	26	38%	43	62%	69	100%
Kwintiel 3	20	29%	48	71%	68	100%
Kwintiel 4	22	32%	47	68%	69	100%
Kwintiel 5	31	46%	37	54%	68	100%
Totaal	117	34%	225	66%	342	100%
Zeer sterk stedelijk	8	35%	15	65%	23	100%
Sterk stedelijk	29	40%	44	60%	73	100%
Matig stedelijk	28	36%	50	64%	78	100%
Weinig stedelijk	38	31%	84	69%	122	100%
Niet stedelijk	14	30%	32	70%	46	100%
Totaal	117	34%	225	66%	342	100%

Bijlage tabel 8. Representativiteit gemeenten naar achterstandsscore (gemeenten - CBS) en stedelijkheid (kolom%)

	Non-respons	Respons	Totaal
Achterstandsscore			
Kwintiel 1	15%	22%	20%
Kwintiel 2	22%	19%	20%
Kwintiel 3	17%	21%	20%
Kwintiel 4	19%	21%	20%
Kwintiel 5	26%	16%	20%
Stedelijkheid			
Zeer sterk stedelijk	7%	7%	7%
Sterk stedelijk	25%	20%	21%
Matig stedelijk	24%	22%	23%
Weinig stedelijk	32%	37%	36%
Niet stedelijk	12%	14%	13%

Achterstandsscore chi-kwadraat = 6,95; df = 4; p = 0,14, stedelijkheid chi-kwadraat = 1,89; df = 4; p = 0,76

Bijlage tabel 9. Responspercentages besturen naar bestuurskenmerken (aantal vestigingen en sector) (rij%)

	Non-respons		Respons		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Aantal vestigingen						
1	193	53%	171	47%	364	100%
2	36	41%	51	59%	87	100%
3-7	100	49%	104	51%	204	100%
8-14	80	41%	115	59%	195	100%
15+	90	44%	115	56%	205	100%
Totaal	499	47%	556	53%	1.055	100%
Sector bestuur						
Basisonderwijs	357	49%	376	51%	733	100%
Speciaal onderwijs	20	45%	24	55%	44	100%
Voortgezet onderwijs	90	42%	125	58%	215	100%
Multisectoraal	32	51%	31	49%	63	100%
Totaal	499	47%	556	53%	1.055	100%

Bijlage tabel 10. Representativiteit besturen naar bestuurskenmerken (aantal vestigingen en sector) (kolom%)

	Non-respons	Respons	Totaal
Aantal vestigingen			
1	39%	31%	35%
2	7%	9%	8%
3-7	20%	19%	19%
8-14	16%	21%	18%
15+	18%	21%	19%
Sector bestuur			
Basisonderwijs	72%	68%	69%
Speciaal onderwijs	4%	4%	4%
Voortgezet onderwijs	18%	22%	20%
Multisectoraal	6%	6%	6%

Aantal vestigingen chi-kwadraat = 10,28; df = 4; p = 0,04, sector bestuur chi-kwadraat = 4; df = 3; p = 0,32

Bijlage 2. Tabellen factoranalyses

Bijlage tabel 11. Factoranalyses succesfactoren en knelpunten

Succesfactor: teamgerichte randvoorwaarden	Factorlading
Eigenaarschap en motivatie binnen het gehele team	0,823
Sterke samenwerking binnen het team	0,808
Bereidheid van het team om te leren, te experimenteren en te reflecteren	0,794
Aansluiting bij bestaande schoolontwikkeling of verbetertrajecten	0,722
Keuze voor bewezen effectieve aanpakken	0,686
Voldoende (extra) formatie voor uitvoering en voorbereiding	0,587
Cronbach's Alpha	*0,831*
Succesfactor: kwaliteit planvorming en uitvoering	Factorlading
Monitoring en bijstelling op basis van opbrengsten	0,790
Goed uitgewerkte interventieplannen met meetbare stappen	0,790
Heldere schoolscan en concrete doelen	0,776
Goede aansluiting interventies bij behoeften van leerlingen	0,724
Rust en ruimte voor de uitvoering van de interventies	0,643
Gebruik van beschikbare kennisbronnen (bijv. website NP Onderwijs)	0,636
Cronbach's Alpha	*0,819*
Knelpunt: lerarentekort	Factorlading
Uitval leraren door ziekte	0,893
Structureel lerarentekort	0,893
Cronbach's Alpha	*0,745*
Overige knelpunten bij uitvoering	Factorlading
Onvoldoende kennis over implementatie	0,792
Onvoldoende kennis over effectieve interventies	0,775
Verkeerde inschatting van benodigde inzet of middelen	0,773
Slechte aansluiting interventies bij behoeften van leerlingen	0,772
Te weinig of geen tussentijdse reflectie	0,762
Weinig afstemming binnen het team	0,761
Te weinig of geen heldere meetmomenten	0,750
Te laat beschikbaar stellen van middelen of richtlijnen	0,721
Onzekerheid over gebruik data bij evidence-informed werken	0,719
Weerstand tegen vernieuwing	0,690
Onvoldoende betrokkenheid van ouders of leerlingen	0,641
Te grote ambities in te korte tijd	0,638
Lastige administratie of verantwoording van de besteding	0,611
Druk door andere onderwijsprioriteiten	0,602
Onzekerheid over financiering	0,504
Cronbach's Alpha	*0,923*

Bijlage 3. Tabellen verdiepende analyses

Bijlage tabel 12. Resultaten multivariate analyses (schoolleiders) basisonderwijs (n = 2.431)

Basisonderwijs	Leervertraging			Welzijn			Borging scholen		
	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p
Intercept	0,15	0,12	0,21	0,02	0,12	0,84	-0,22	0,12	0,08
Voorbereiding									
Verloop uitvoering schoolscan	0,06	0,05	0,24	0,12	0,06	0,04	-0,07	0,06	0,25
Verloop opstellen schoolprogramma	0,03	0,07	0,68	0,05	0,08	0,54	0,09	0,08	0,25
Samenwerking MR bij schoolprogramma	0,01	0,07	0,89	-0,12	0,07	0,07	0,06	0,07	0,42
Betrokkenheid en bijstelling plannen									
Betrokkenheid partners	0,05	0,02	0,02	0,07	0,02	0,00	-0,01	0,02	0,66
Betrokkenheid team	-0,01	0,02	0,52	-0,04	0,02	0,09	0,00	0,02	0,97
Bijstelling schoolscan	-0,01	0,02	0,48	-0,03	0,02	0,17	0,02	0,02	0,26
Interventies									
Aansluiting interventie bij vertragingen	0,10	0,02	0,00	0,04	0,02	0,04	0,01	0,02	0,56
Aantal interventies: 1-4 (ref.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aantal interventies: 5-6	-0,05	0,05	0,34	0,10	0,06	0,08	0,15	0,06	0,01
Aantal interventies: 7-8	-0,01	0,06	0,84	0,18	0,06	0,00	0,07	0,06	0,23
Aantal interventies: 9-10	0,13	0,06	0,04	0,28	0,07	0,00	0,24	0,07	0,00
Aantal interventies: > 10	-0,01	0,07	0,86	0,18	0,07	0,01	0,20	0,07	0,01
Gelukt om evidence informed te werken	0,07	0,02	0,00	-0,02	0,02	0,40	0,09	0,02	0,00
Uitvoering	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p
Gelukt om interventies uit te voeren	0,11	0,02	0,00	0,13	0,02	0,00	0,01	0,02	0,52
Externe inhuur: 0%	0,03	0,06	0,62	0,12	0,06	0,04	-0,15	0,06	0,01
Externe inhuur: 1-10% (ref.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Externe inhuur: 11-30%	-0,04	0,05	0,45	0,17	0,05	0,00	0,02	0,05	0,65
Externe inhuur: >30%	-0,05	0,05	0,35	0,08	0,06	0,16	0,06	0,06	0,30
Succesfactoren en knelpunten	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p
Succesfactor: kwaliteit team	0,13	0,02	0,00	0,15	0,02	0,00	0,16	0,02	0,00
Succesfactor: kwaliteit plannen	0,16	0,02	0,00	0,10	0,02	0,00	0,08	0,02	0,00
Knelpunt: overige belemmerende factoren	-0,07	0,02	0,00	-0,09	0,02	0,00	-0,07	0,02	0,00
Knelpunt: lerarentekort	-0,07	0,02	0,00	-0,07	0,02	0,00	-0,05	0,02	0,01
Achtergrondkenmerken	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p
Stedelijkheid: zeer sterk (ref.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stedelijkheid: sterk	-0,08	0,06	0,13	-0,06	0,06	0,26	0,09	0,06	0,12
Stedelijkheid: matig	-0,02	0,06	0,80	-0,03	0,07	0,61	0,11	0,07	0,12
Stedelijkheid: weinig	-0,12	0,06	0,05	-0,02	0,06	0,78	0,08	0,07	0,25
Stedelijkheid: niet	-0,17	0,08	0,04	-0,08	0,09	0,36	0,13	0,09	0,14
Achterstand: kwintiel 1	0,11	0,06	0,06	0,10	0,06	0,11	-0,07	0,07	0,32
Achterstand: kwintiel 2	0,06	0,06	0,29	0,08	0,06	0,18	0,03	0,06	0,67
Achterstand: kwintiel 3 (ref.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Achterstand: kwintiel 4	-0,12	0,06	0,03	-0,12	0,06	0,05	0,00	0,06	0,98
Achterstand: kwintiel 5	-0,22	0,06	0,00	-0,15	0,06	0,01	0,04	0,06	0,55
Aantal leerlingen	0,19	0,05	0,00	0,10	0,05	0,06	0,05	0,05	0,38

Bijlage tabel 13. Resultaten multivariate analyses (schoolleiders) voortgezet onderwijs (n = 703)

Voortgezet onderwijs	Leervertraging			Welzijn			Borging scholen		
	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p
Intercept	-0,58	0,23	0,01	-0,15	0,24	0,52	-0,39	0,22	0,08
Voorbereiding									
Verloop uitvoering schoolscan	0,11	0,09	0,25	0,04	0,10	0,67	-0,16	0,09	0,07
Verloop opstellen schoolprogramma	-0,06	0,13	0,65	0,12	0,13	0,36	0,15	0,12	0,19
Samenwerking MR bij schoolprogramma	0,23	0,12	0,05	0,08	0,12	0,49	-0,07	0,11	0,54
Betrokkenheid en bijstelling plannen									
Betrokkenheid partners	-0,01	0,04	0,71	0,02	0,04	0,64	-0,06	0,04	0,10
Betrokkenheid team	0,05	0,04	0,21	-0,01	0,04	0,78	0,06	0,04	0,11
Bijstelling schoolscan	-0,02	0,04	0,71	-0,08	0,04	0,07	0,09	0,04	0,02
Interventies									
Aansluiting interventie bij vertragingen	0,15	0,04	0,00	0,09	0,04	0,02	0,03	0,04	0,41
Aantal interventies: 1-4 (ref.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aantal interventies: 5-6	-0,31	0,16	0,05	-0,35	0,16	0,03	0,19	0,15	0,20
Aantal interventies: 7-8	0,20	0,15	0,17	-0,07	0,15	0,64	0,32	0,14	0,02
Aantal interventies: 9-10	0,03	0,15	0,85	-0,21	0,15	0,17	0,27	0,14	0,06
Aantal interventies: > 10	0,16	0,15	0,28	0,01	0,15	0,95	0,32	0,14	0,02
Gelukt om evidence informed te werken	-0,04	0,04	0,38	-0,02	0,04	0,70	0,07	0,04	0,06
Uitvoering	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p
Gelukt om interventies uit te voeren	0,07	0,05	0,11	0,14	0,05	0,00	0,02	0,04	0,61
Externe inhuur: 0%	0,09	0,14	0,53	-0,05	0,14	0,69	-0,02	0,13	0,89
Externe inhuur: 1-10% (ref.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Externe inhuur: 11-30%	-0,06	0,08	0,42	0,03	0,08	0,74	0,00	0,07	0,98
Externe inhuur: >30%	-0,01	0,12	0,93	0,10	0,12	0,42	-0,06	0,11	0,61
Succesfactoren en knelpunten	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p
Succesfactor: kwaliteit team	0,07	0,04	0,10	0,06	0,04	0,13	0,16	0,04	0,00
Succesfactor: kwaliteit plannen	0,16	0,04	0,00	0,04	0,05	0,33	0,20	0,04	0,00
Knelpunt: overige belemmerende factoren	-0,02	0,05	0,75	-0,07	0,05	0,15	-0,03	0,05	0,45
Knelpunt: lerarentekort	-0,06	0,04	0,11	-0,12	0,04	0,00	-0,08	0,04	0,05
Achtergrondkenmerken	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p	Bèta	SE	p
Stedelijkheid: zeer sterk (ref.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stedelijkheid: sterk	0,04	0,09	0,65	-0,03	0,09	0,75	0,11	0,08	0,18
Stedelijkheid: matig	-0,03	0,11	0,77	0,10	0,11	0,36	0,11	0,11	0,30
Stedelijkheid: weinig	0,04	0,11	0,73	0,00	0,11	0,99	-0,07	0,10	0,49
Stedelijkheid: niet	-0,06	0,20	0,77	-0,08	0,20	0,69	-0,28	0,18	0,12
Achterstand: kwintiel 1	0,25	0,12	0,04	0,00	0,12	0,97	-0,02	0,11	0,83
Achterstand: kwintiel 2	0,26	0,11	0,02	0,07	0,11	0,52	-0,08	0,10	0,46
Achterstand: kwintiel 3 (ref.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Achterstand: kwintiel 4	0,08	0,11	0,47	0,01	0,11	0,91	-0,19	0,10	0,06
Achterstand: kwintiel 5	0,01	0,12	0,96	0,13	0,12	0,28	-0,05	0,11	0,64
Aantal leerlingen	0,07	0,03	0,02	-0,07	0,03	0,02	-0,06	0,03	0,03

Bijlage tabel 14. Verschilanalyses zorgen over leerlingen in het basisonderwijs: schoolleiders en personeel: start corona vergelijken met september 2025

	Start coronaperiode			September 2025			Statistics		
Basisonderwijs schoolleiders	Gem.	n	Std.	Gem.	n	Std.	F		Ontw.
Taal/Nederlands	3,56	2.474	1,03	3,03	2.546	1,11	300,12	**	-0,52
Rekenen/wiskunde	3,51	2.479	1,00	3,04	2.548	1,11	244,71	**	-0,47
Overige vakken	3,11	2.457	0,98	2,49	2.537	0,93	527,89	**	-0,62
Sociaal-emotionele ontwikkeling	4,12	2.486	0,94	3,00	2.546	1,08	1.515,32	**	-1,12
Welbevinden	4,07	2.486	0,97	2,81	2.548	1,08	1.898,00	**	-1,26
Leerlingen met leervertraging door covid	3,48	2.373	1,12	2,36	2.401	1,16	1.150,90	**	-1,12
Leerlingen in kwetsbare thuissituaties	4,49	2.473	0,80	3,84	2.528	1,11	573,49	**	-0,66
Leerlingen met risico op schooluitval	3,46	2.336	1,29	2,99	2.446	1,30	159,31	**	-0,47
Leerlingen met mentale problemen	4,14	2.459	0,89	3,49	2.532	1,11	519,78	**	-0,65
Nieuwkomers/anderstaligen	3,76	2.165	1,20	3,14	2.325	1,22	290,30	**	-0,62
	Start coronaperiode			September 2025			Statistics		
Basisonderwijs personeel	Gem.	n*	Std.	Gem.	n*	Std.	F		Ontw.
Taal/Nederlands	3,45	761	1,05	3,17	563	1,09	22,15	**	-0,28
Rekenen/wiskunde	3,41	763	1,01	3,03	564	1,08	44,77	**	-0,39
Overige vakken	3,10	758	0,98	2,67	559	0,95	63,88	**	-0,43
Sociaal-emotionele ontwikkeling	3,84	767	1,09	3,07	564	1,07	165,80	**	-0,77
Welbevinden	3,74	766	1,14	2,83	564	1,01	227,70	**	-0,91
Leerlingen met leervertraging door covid	3,46	726	1,11	2,55	527	1,21	189,11	**	-0,91
Leerlingen in kwetsbare thuissituaties	4,41	759	0,86	3,81	553	1,07	123,08	**	-0,59
Leerlingen met risico op schooluitval	3,59	717	1,23	3,06	529	1,30	54,10	**	-0,53
Leerlingen met mentale problemen	4,01	757	0,98	3,51	552	1,08	75,48	**	-0,50
Nieuwkomers/anderstaligen	3,82	677	1,14	3,21	512	1,19	81,03	**	-0,61
	Start coronaperiode			September 2025			Statistics		
Voortgezet onderwijs schoolleiders	Gem.	n	Std.	Gem.	n	Std.	F		Ontw.
Taal/Nederlands	3,50	709	1,00	3,39	715	1,04	4,21		-0,11
Rekenen/wiskunde	3,47	709	0,99	3,22	715	1,02	21,71	**	-0,25
Beroepsgerichte vakken	3,40	493	1,19	2,38	505	0,99	214,87	**	-1,01
Overige vakken	3,27	708	0,92	2,78	715	0,86	106,54	**	-0,49
Sociaal-emotionele ontwikkeling	4,39	715	0,82	3,59	714	0,94	292,60	**	-0,80
Welbevinden	4,40	716	0,83	3,53	714	0,95	345,12	**	-0,88
Leerlingen met leervertraging door covid	3,49	705	1,05	2,30	663	1,11	414,41	**	-1,19
Leerlingen in kwetsbare thuissituaties	4,55	720	0,69	4,06	707	0,92	131,56	**	-0,49
Leerlingen met risico op schooluitval	4,19	716	0,92	3,82	709	0,98	55,30	**	-0,37
Leerlingen met mentale problemen	4,46	719	0,71	4,05	710	0,83	99,08	**	-0,41
Nieuwkomers/anderstaligen	3,66	607	1,10	3,35	645	1,09	24,01	**	-0,30
	Start coronaperiode			September 2025			Statistics		
Voortgezet onderwijs personeel	Gem.	n*	Std.	Gem.	n*	Std.	F		Ontw.
Taal/Nederlands	3,56	219	0,95	3,63	156	1,05	0,45		0,07
Rekenen/wiskunde	3,52	214	0,97	3,48	152	1,02	0,15		-0,04
Beroepsgerichte vakken	3,41	132	1,16	2,60	93	1,07	28,84	**	-0,81
Overige vakken	3,30	214	0,94	2,97	152	1,02	10,19	**	-0,33
Sociaal-emotionele ontwikkeling	4,12	231	1,00	3,50	163	1,01	36,18	**	-0,62
Welbevinden	4,04	230	1,06	3,40	163	1,04	36,29	**	-0,64
Leerlingen met leervertraging door covid	3,53	219	1,11	2,48	151	1,24	74,03	**	-1,05
Leerlingen in kwetsbare thuissituaties	4,40	228	0,80	3,95	158	0,91	26,93	**	-0,45
Leerlingen met risico op schooluitval	4,07	223	0,95	3,72	157	0,95	12,37	**	-0,35
Leerlingen met mentale problemen	4,29	228	0,81	3,84	159	0,93	26,05	**	-0,45
Nieuwkomers/anderstaligen	3,67	201	1,07	3,28	143	1,08	11,14	**	-0,39

* Voor personeel zijn gewogen aantallen weergegeven (factor 1 per vestiging; geobserveerde aantallen liggen hoger)

ResearchNed