

**Essaybundel  
institutionele  
verhoudingen tijdens  
en na crisistijd**

# Inhoudsopgave

## Thema algemeen

Institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd 3  
*Mark Roscam Abbing*

Vertrouwen is goed, begrijpen is beter 7  
*Gerdi Verbeet*

## Thema jeugd

Ongehoord!? 14  
*Maurice Knijnenburg*

Agency als beleidsfilosofie 24  
*Micha de Winter*

## Thema onderwijs

Yossarian leeft. De onderwijspraktijk in tijden van Corona 30  
*Arnold Jonk*

Covid-19 en bestuurlijk (on)vermogen in het onderwijs 41  
*Sietske Waslander*

## Thema economie

Economisch perspectief op institutionele verhoudingen tijdens en na crisistijd 53  
*Michiel Bijlsma*  
*Daniël van Vuuren*  
*Bas ter Weel*

Overheidsfalen tijdens de coronacrisis 61  
*Frank Kalshoven*

## Thema lokale en regionale besluitvorming

Reflecties op de institutionalisering van de coronabestrijding 68  
*Geerten Boogaard*

Eén overheid, vele monden 74  
*Jack Mikkers*  
*Liesbeth Spies*

## Thema grensregio's

Grensregio's en besluitvorming over Covid-19 79  
*Han Polman*

Crisismanagement met een drievoudige handicap 82  
*Martin Unfried m.m.v. Pim Mertens*

# Yossarian leeft. De onderwijspraktijk in tijden van Corona

- Arnold Jonk

**Op donderdag 12 maart 2020 zat ik in busje richting Den Haag, samen met de Amsterdamse wethouder van onderwijs, een collega-bestuurder, ambtelijke ondersteuning en een filmploeg van de documentaireserie Klassen. Het was een flink busje. We hadden een afspraak met de ministers van Onderwijs omdat we probeerden een extra toelage los te krijgen voor de Amsterdamse leerkrachten. Het lerarentekort liep al een jaar gierend uit de hand, en we zochten naar manieren om de tekorten eerlijker te verdelen binnen de regio en tussen de regio's. De hele dag namen we aan dat de afspraak zou worden afgezegd. De besmettingen waren snel aan het oplopen. Leerkrachten, ouders en schoolleiders werden in toenemende mate onrustig of boos. In Duitsland sloten de scholen, overal ter wereld was daar sprake van.**

De afspraak werd niet afgezegd, dus daar reden we. We hielden onderweg een goed oog op onze telefoons, zo overtuigd we waren dat we halverwege rechtsomkeert konden maken. Inmiddels was duidelijk dat op dat moment het Kabinet over maatregelen aan het vergaderen was. Aangekomen bij het ministerie van OCW, mochten we iets van drie kwartier wachten. De ministers waren in de Trêveszaal, maar konden ieder moment aankomen. Het had iets surreëls.

De weken ervoor waren krankzinnig hectisch. De allereerste besmetting die aan een Nederlandse basisschool was gerelateerd, was twee weken eerder gesignaleerd. Het ging om een moeder wiens kind op een van de scholen van mijn bestuur les volgt. De ochtend voordat haar besmetting was geconstateerd, had ze nog als leesmoeder in een groep opgetreden. Een absurde samenloop van omstandigheden, maar zo gaat dat in de onderwijspraktijk. Een hele grote school, met uiterst mondige ouders en een onderwijsconcept die permanente uitwisseling (en dus risico's op blootstelling) maximaliseert.

De hele dag vragen, waarop geen antwoord was. En ook niemand te vinden was die antwoorden kon of wou geven. Het was zoeken en tasten in gesprekken met de GGD. We kregen wel veel sterkte toegewenst. Ook van het departement.

En dan nu ineens de stilte en ontspanning van de bewindslieden-vleugel van OCW. Een afgesloten verdieping, met bodes en topambtenaren. In de wachtruimte hangt een kunstwerk van Maarten Baas. Het is een klok, waarop de wijzers bestaan uit afval. Dit afval wordt permanent rond geschoven door twee werkers. Een metaforisch kunstwerk voor het Nederlandse onderwijsbeleid, hoewel het vermoedelijk niet met die bedoeling is opgehangen.

De bewindspersonen arriveerden, en we begonnen welgemoed aan het gesprek over het lerarentekort en onze ambities. Tussendoor vertelden de bewindspersonen dat de scholen gewoon open bleven.

Mijn collegebestuurder en ik keken elkaar aan, en zeiden: 'dat gaat natuurlijk niet'. We hadden het niet voor mogelijk gehouden, om een zo evident onhoudbaar besluit te nemen. Maar toch gebeurde het. Op de terugweg naar Amsterdam, hoorde we in de persconferentie de minister president opgewekt vertellen dat de scholen gelukkig open bleven.

Dat was op donderdag. Op vrijdag begonnen de eerste scholen al te sluiten. Het aantal gesloten groepen liep snel op. Steeds meer leerkrachten en schoolleiders bleven weg, of moesten thuis blijven. Dat was ook zo voor leerlingen. Een bestuur voor speciaal onderwijs nam zelf al het besluit maandag niet meer open te gaan. Het onderwijs was niet meer te organiseren. De Amsterdamse schoolbesturen maakten met elkaar de afspraak zondagochtend bij elkaar te komen, om een gezamenlijke knoop door te hakken over de vraag of de scholen maandag open zouden gaan. Daar rekenden we niet op. Vrijdagmiddag bezweerde het Kabinet nog dat de scholen gewoon open zouden blijven, omdat anders de maatschappelijke ontwrichting te groot zou zijn.

In dat weekend buitelden de verschillende deskundigen over elkaar heen. Veel aandacht kreeg een opvatting van de vereniging van medisch specialisten, dat open houden van scholen onverantwoordelijk was. Sociale media gingen er los op, zeker over de koppigheid waarmee de Nederlandse overheid tewerk leek te gaan in contrast met het buitenland.

Dat was voor ons interessante context, maar eigenlijk was dat allemaal ruis. Als schoolbestuurder constateerde ik dat hoe ik er ook zelf over dacht, het was allemaal irrelevant. Collega's deden dat ook. We waren er snel uit, we gingen sowieso dicht. Het onderwijs was door een gebrek aan leerlingen en leerkrachten die met elkaar in het schoolgebouw zouden zijn, gewoon niet meer betekenisvol organiseerbaar. En dus moesten de scholen fysiek sluiten, en overgaan op afstandsonderwijs. Het was de enige vorm die nog denkbaar was.

Op zondag aan het eind van de dag trok het Kabinet die conclusie ook. Maar ons persbericht en alle brieven stonden al klaar. Een wakkere journalist van Het Parool had het al opgesnoven en op de website gezet, met een hoop verontrustte telefoontjes tot gevolg. Als het Kabinet had willen doorzetten met het open houden van de scholen hadden we ons daar in Amsterdam niks van aangetrokken. Uit contacten met besturen in andere grote steden bleek hetzelfde. Niet uit balorigheid, of een eigen medische opvatting, maar uit overmacht.

Logisch of normaal is dat natuurlijk niet. Scholen die met elkaar bedenken te sluiten, los van een besluit van de nationale overheid. In crisistijd. Waar haal je als schoolbestuurder het idee vandaan dat je die positie kunt innemen?

### **Decentralisatie van besluitvorming en uitvoering**

De kern van het Nederlandse onderwijs is natuurlijk artikel 23. 'Het geven van onderwijs staat vrij,' staat daar geschreven.<sup>1</sup> Tegelijkertijd heeft het onderwijs de aanhoudende zorg van de regering.

Een principiële vraag bij het onderwijs is tot welk domein het behoort. Is het onderdeel van de staat, of hoort het bij het gezin? Wordt je tot burger opgevoed, langs gezamenlijk geaccepteerde normen? Of is de school een uitdrukking van de identiteit die je al via je ouders gekregen hebt?

In de primaire vormgeving van ons onderwijs is het antwoord op die vraag heel helder gegeven: het onderwijs hoort bij de opvoeding. Wie niet tevreden is met het onderwijsaanbod in zijn omgeving, mag een nieuwe school beginnen. Het geven van onderwijs is immers vrij. Vrije schoolkeuze hoort vervolgens logischerwijze bij dat principe.

Dat uitgangspunt is tamelijk consequent doorgevoerd in de governance van ons onderwijs. Geld volgt daarin leerlingen. Wie twee keer zoveel leerlingen trekt, krijgt grofweg twee keer zoveel geld. Aan capaciteitsbesteding doet de overheid niet. Te weinig leerlingen? School dicht. Scholen geven hun eigen bestuur vorm. Interventie daarin is buitengewoon moeizaam.

Die aanhoudende zorg van de overheid wordt voornamelijk vormgegeven door het verzorging van bekostiging waarmee kwaliteit goed onderwijs gegeven zou moeten kunnen worden. Althans in theorie. En daarnaast stelt de wet allerlei eisen waarop een school moet voldoen, kom voor bekostiging in aanmerking te komen. De onderwijsinspectie onderzoekt vervolgens of scholen aan die eisen voldoen. Als dat niet zo is, is het aan de school zelf om tot verbetering te komen.

Deze vormgeving van het Nederlandse onderwijs is echt anders dan wat in andere landen gebruikelijk is. Wanneer buitenlandse delegaties ons land bezoeken, duurt het altijd heel lang voordat ze echt geloven hoeveel autonomie scholen en besturen in dit land hebben. Het duurt lang, omdat het echt even duurt voordat ze geloven dat ze het goed gehoord hebben en dat het niet ligt aan problemen in de vertaling. Zo zit het dus echt.

Deze andere vormgeving heeft voor een aantal unieke karakteristieken gezorgd. Zo is nergens ter wereld zo'n rijke variëteit van publiek gefinancierde scholen te vinden. Schoolkeuze heeft in Nederland betekenis. Er is echt een wereld van verschil tussen een op antroposofische leest geschoeide vrije school, en de joods orthodoxe school die daar vlakbij te vinden is. Dat zijn scholen die in bijna niets op elkaar lijken, behalve dat ze gelijk worden gefinancierd en dezelfde inspecteurs op bezoek krijgen.

Die variëteit aan scholen zorgt ook voor een enorme segregatie van ons onderwijs. We associeren termen als segregatie met landen als de Verenigde Staten, maar de segregatie is in Nederland hoger. En dat komt echt niet alleen door de woonsegregatie. De schoolsegregatie is overal flink hoger dan de woonsegregatie. Dit is een gevolg van vrije schoolkeuze, en het uitgesorteerde karakter van veel scholen die een zelfversterkend effect op die schoolkeuze hebben.

Scholen aan de inhoudelijke uiteinden van ons spectrum zoeken de grenzen van wat nog mag binnen de wetgeving en daarin vastgelegde vrijheid van onderwijs op. De grens die de onderwijsinspectie aangeeft gaat vooral de vraag: 'mag het?'. En niet over de vraag: 'Is het goed?' Want die laatste vraag is aan de school.

Bij discussies over aanpassen van de onderwijswetten in de Tweede Kamer, is dit dan ook de belangrijkste vraag die aan de orde komt: als we de wet aanscherpen, botst dat dan niet teveel met de vrijheid van onderwijs? Vaak loopt zo'n vraag dwars door een meer inhoudelijke discussie heen.

Al jaren daalt het niveau van het Nederlandse onderwijs, als je naar internationaal vergelijkende toetsen kijkt<sup>2</sup>. Op iedere

<sup>1</sup> De aardigste en toegankelijkste beschrijving van het Nederlandse onderwijssysteem is zonder twijfel die van Piet de Rooy: Een geschiedenis van het onderwijs in Nederland, Wereldbibliotheek (2018)

<sup>2</sup> Uitstekend jaarlijks geboekstaafd door de Inspectie van het Onderwijs in de Staat van het Onderwijs. Elk van de laatste zes edities geeft een prima overzicht.

individuele toets veel af te dingen, vanzelf, maar als alle toetsen in dezelfde richting beginnen te wijzen wordt het zaak toch een beetje op te gaan letten. De resultaten van de laatste twee decennia vragen om bijsturing. Hoe je gebakken bent, bepaalt welke terminologie je daarbij graag hanteert. Is het onderwijs in crisis? Gaat het goed, maar kan het altijd een beetje beter? Is er een noodplan nodig, of zelfs een deltaplan? Er is eigenlijk niemand te vinden die beweert dat het lekker loopt.

De kwaliteit van ons onderwijs moet beter. Daar is in de Nederlandse context helaas ontzettend moeilijk iets aan te doen. Een nationaal curriculum hebben we niet, we hebben vrij vaag geformuleerde kerndoelen. Er is ook geen nationaal ontwikkelde opleiding voor leerkrachten. Daar gaan de HBO's en universiteiten natuurlijk zelf over. Geld wordt zo generiek mogelijk uitgestrooid, en wordt niet verbonden aan afdwingbare doelen.

Beleid tot verbetering is dan al snel niet meer dan wat folders met inspirerende voorbeelden van die ene school met een bevlogen schoolleider en intimiderend erudiete adjunct waar het leesonderwijs in een paar jaar tijd is verbeterd. 'Zo kan het ook, zet hem op!'

Waarna een paar jaar later helaas moet worden geconstateerd dat het eerdere leesoffensief is mislukt, maar dat nu met de inzet van een aantal bekende Nederlanders die graag hun kleinkinderen voorlezen heus anders zal gaan. Ik chargeer. Maar helaas slechts lichtjes.

Beleidsdiscussies over het Nederlandse onderwijs gaan niet over onderwijs, maar over financiering en aansturing van onderwijsinstellingen. Er wordt in de Tweede Kamer niet gesproken over de vraag hoe goed onderwijs er uit ziet. Wat het curriculum moet zijn, hoe de opleiding eruit hoort te zien, welke resultaten verwacht mogen worden tegen welke bekostiging. Er wordt wel ontzettend veel gesproken over wie dat mag bepalen. De leerkracht? De schoolleider? De bestuurder? Of toch de overheid?

Het ministerie van Onderwijs heeft ook geen implementatieorganisatie, waar beleid wordt voorbereid of wordt uitgevoerd. Er is slechts DUO, dat de bekostiging regelt. Verder een bonte maar tamelijk kleine verzameling van organisaties die met wat subsidiegeld vrijblijvend de boel mogen stimuleren.<sup>3</sup>

De praktijk van ons onderwijs is een vergaande decentralisatie. Mensen die in het onderwijs werken, vinden primair dat niemand zich met hun werk moet bemoeien. Dat geldt overigens niet alleen voor de minister, nee het idee van autonomie strekt zich ook uit tot de in de wetgeving bedachte eindverantwoordelijke:

de bestuurder. Ook de bestuurder hoort zich niet met onderwijs te bemoeien.

Eens in de zoveel jaar wordt de overhead in het primair onderwijs onderzocht. ITS deed het in 2011, Berenschot in 2016. En natuurlijk is de term overhead heel gevoelig voor definities. Reken je de schoolleider ertoe? Maar hoe er ook gekeken wordt, de overhead in het onderwijs is laag en nergens zo laag als in het basisonderwijs.

Om het even praktisch te maken. De onderwijsstichting waar ik bestuurder van ben geeft les aan ongeveer 6000 leerlingen. Dat is zo'n 11% van de leerlingen van Amsterdam en daarmee zo'n 1 op de 200 leerlingen in Nederland. Niet de grootste onderwijsstichting van het land, maar ook zeker geen kleine. Bij ons werken zo'n 700 mensen, 500 fte. Ruim 12 fte werkt op het bestuurskantoor (en daar hoor ik dus bij). De overhead op stichtingsniveau is 2,5%. En daar zit alles in. De salarisbetaling, onze gebouwen, de controller, HR. Onze stichting telt dan ook nauwelijks beleidscapaciteit, en dat wordt ook niet voor nodig gehouden. De scholen gaan immers zelf over het onderwijs. Het onderwijs kent een sterke cultuur waarin iedere euro die niet voor de klas staat, een verspilde euro is. In de praktijk leidt dit vaak tot hele lage beleidscapaciteit, gebrekkige HR en het klassieke beeld van de leerkrachten die zelf in alle vroegte kopietjes maken en de directeur die zelf het vuilnis buiten zet. Waren het maar achterhaalde beelden.

De consequentie is echter wel dat het beleidsvoerende en implementerende vermogen dat ontbreekt op het ministerie van Onderwijs, niet op een ander niveau wèl aanwezig is. Dus toen een aantal jaar geleden Frank Kalshoven van de Argumentenfabriek wou werken aan een intersectoraal publiek project, en hij belde met de vraag wie in Nederland nu eigenlijk beroepsmatig bezig was onderwijsbeleid op een ander dan heel praktisch niveau, ik redelijk met mijn mond vol tanden stond. Dergelijke functies bestaan niet in Nederland. Het ministerie doet er niet aan, gemeenten niet, en onderwijsstichtingen doen het ook niet.

Individuele scholen werken aan de verbetering van het onderwijs in hun context, binnen de bestaande randvoorwaarden. Maar het zijn er, in het basisonderwijs, 6000. En vrijwel geen van die scholen heeft een zodanige schaal dat ze impact op het onderwijssysteem als geheel kan hebben.

Daarmee is ons onderwijssysteem zeer geschikt voor, en goed in, kleine vormen van adaptatie. Maar systeemverandering, grote innovatie of publiek noodzakelijke koerswijzigingen zijn uiterst moeilijk vorm te geven.

---

<sup>3</sup> De oratie van Edith Hooge "Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties", TIAS (2012) bevat een plaatje waarin zo'n beetje alle organisaties rondom het onderwijs in beeld worden gebracht.

Daar is in het verleden wel vaker de term beleidsresistentie opgeplakt, hoewel het vraag is of dat een accurate beschrijving van het onderwijs is. Als er weinig beleid wordt gevoerd of uitgetoet, is er dan wel sprake van resistentie?<sup>4</sup>

Hoe houdt zo'n systeem zich in crisistijd? En leren ervaringen in crisistijd eigenlijk iets over hoe het systeem zich ook buiten die crisis zou kunnen verbeteren?

### Eerste sluiting

De eerste fysieke sluiting van de scholen verliep behoorlijk chaotisch. Zondag 15 maart 2020 aan het eind van de middag hoorden we formeel dat de scholen de dag erna allemaal dicht moesten. Aan het begin van de middag hadden we dat zelf al besloten en in gang gezet. Het Kabinet verbond er een termijn van drie weken aan. We moesten dus, zo spoedig mogelijk, overgaan op afstandsonderwijs. Gedurende de avond kwamen we erachter dat scholen, en niet de kinderopvang, ook verantwoordelijk bleken te zijn gemaakt voor de opvang van ouders in cruciale beroepen. Dat was even schrikken.

Leerkrachten, die de overstap naar afstandsonderwijs moesten bedenken en vervolgens uitvoeren, moesten ook de kinderen van ouders in cruciale beroepen gaan opvangen. Dat is lastig in één persoon te combineren, dus zouden hier schema's op schoolniveau moeten worden gemaakt, ouders uitgevraagd etc. Ook was er de vraag wie dit allemaal zou moeten controleren. En, nogal relevant, bleek die lijst met cruciale beroepen nogal voor veel interpretaties vatbaar.

Nu is op zichzelf het goed te begrijpen dat een sluiting per direct ingaat. De boodschap 'vanaf maandag over twee weken is de school onveilig' is lastig communiceerbaar. Daar gaan leerkrachten en ouders direct naar handelen, en dat is terecht. Het zou echter wel wat handiger zijn geweest als op vrijdagmiddag de boodschap kwam dat per maandag de school fysiek sluit. Dat had in ieder geval twee extra dagen opgeleverd om verhelderende vragen te kunnen beantwoorden.

Een vrij vage definitie van de lijst met cruciale beroepen en zelfs vitale sectoren, zet de relatie tussen ouders en de school op scherp. Dat zou een repeterend mechanisme blijken. De meest gestelde vraag tussen de schoolleiders en onderwijsbestuurders die dagen was dan ook: 'Weten ze wel wat wij elke dag doen? Weten die mensen iets van een school? Denken ze na?'

De zichtbaarheid van belangenorganisaties rond het onderwijs die dagen was heel laag. De indruk was sterk dat er niet of

nauwelijks werd overlegd met vakbonden of de sectorraden in het onderwijs. Het ging primair over het OMT, de minister-president en de minister van VWS. Zij namen de besluiten.

In een sector waar uitvoering zo nauw speelt, en de relaties zo onder spanning zijn gezet, luistert communicatie enorm nauw. En je kunt alleen goed communiceren en besluiten, als je uitvoeringsdilemma's snapt.

In Amsterdam begonnen we die avond al de uitvoering anders te organiseren dan door de Minister was beloofd. Op verreweg de meeste scholen konden kinderen van ouders met cruciale beroepen niet onmiddellijk worden opgevangen. Daar ging eerst een aantal dagen overheen. De meeste ouders begrepen dat wel. En we namen het besluit de opvang van deze leerlingen toch weg te halen bij scholen. In contrast met de uitspraken van het Kabinet, vroegen we toch aan de kinderopvangorganisaties of zij het niet konden doen. Dat konden ze.

Dan blijkt hoe wendbaar en praktisch ook de kinderopvang is, want dat was in 2 dagen geregeld. Als er één sector tijdens de Corona-crisis te weinig publieke waardering heeft gehad, dan is het wel de kinderopvang.

Los van of je al dan niet eens was met de schoolsluiting, werden er wel een aantal zaadjes gepland die gedurende de anderhalf jaar erna steeds terugkomen en de relatie tussen de actoren in het onderwijsveld niet hebben geholpen. Naast onduidelijke en niet op de weerbarstige praktijk uitgeruste richtlijnen, gebeurde er nog iets anders. Namelijk communiceren over het onderwijs in maatschappelijk instrumentele termen.

Toen op vrijdag 13 maart het kabinet sprak over te grote maatschappelijke ontwrichting als gevolg van een eventuele schoolsluiting, werd dat gehoord als: 'dat is te lastig, want dan moeten ouders thuis blijven en dan komt de economie stil te liggen.'

Verreweg de meeste onderwijsprofessionals kan je moeilijk kwader krijgen. 'We zijn geen opvang!', is een vaak gehoorde slagzin. Mensen in het onderwijs zien zichzelf, en zijn!, in eerste plaats professionals gericht op ontwikkeling van kinderen. Ze willen scholen niet zien als kinderbewaarplaatsen, van praktisch nut omdat er nu eenmaal gewerkt moet worden en wat doen we anders met de kinderen. Toch is het evident dat basisscholen die functie maatschappelijk óók de facto hebben. Maar het moet, zeker in communicatie, altijd een afgeleide functie van het onderwijs blijven.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Een interessante analyse van het gebrek aan beleidsvoering vermogen, en gebrek aan inzicht in implementeerbaarheid van voorgenomen beleid wordt gegeven door Dorien Zevenbergen en Rene Kneyber in 'De sluipende crisis. Waarom het onderwijs niet beter wordt.' Uitgeverij Phronese, 2018.

<sup>5</sup> Dit verschil tussen een op economie en rendement gericht taalgebruik dat in de landelijke beleidscontext usance is, en een onderwijsveld waarin een heel ander denkpatroon en taalgebruik gangbaar is, werd heel helder beschreven door Hermes en Zonneveld in Vertooganalyse: Onderwijs, Cultuur, Wetenschap en Media (2015) [https://pure.uva.nl/ws/files/2670498/169021\\_OCW\\_vertoganalyses\\_2016.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2670498/169021_OCW_vertoganalyses_2016.pdf)

Later herhaalde de minister van Volksgezondheid Hugo de Jonge die *faux pas* door de tweede lockdown mede te motiveren met het argument dat het ouders zou dwingen thuis te blijven. Het is niet te onderschatten wat een dergelijke uitspraak met het draagvlak voor kabinetsbeleid in de onderwijssector doet.

Een dergelijke uitspraak deprofessionaliseert de leerkracht. Ze weten zich niet op hun vak serieus genomen. Besluiten die niet op onderwijs-inhoudelijke gronden genomen worden, en daar zelfs tegen in druisen, worden moeilijk geaccepteerd.

### **Kwetsbare kinderen**

Al snel werd in de onderwijspraktijk duidelijk, dat de lockdown voor een deel van de kinderen heel slecht uitpakte. Leerkrachten die het afstandsonderwijs op wilde zetten, kregen met een deel van de leerlingen geen contact. Ouders namen de telefoon niet op en op mailings over het hoe en waarom werd niet gereageerd. Bij een aantal van de leerlingen die wel in beeld kwamen, kreeg de leerkracht een schrijnend beeld van de thuiswerkelijkheid. Leerlingen die vanuit een badkuip lessen probeerden te volgen. Een leerling die geconcentreerd naar het schermje tuurde, terwijl achter hem een fors aantal broertjes en zusjes aan het apenkooien waren. En dan zijn er nog de gezinnen waar altijd al zorgen over waren, en waar de school de enige echt veilige plek voor het kind is.

Ook waren er snel ouders in beeld die de zorg voor hun kinderen niet aan konden. Al in de tweede week van de eerste lockdown kreeg een van onze schoolleiders een mail van een ouder die aanspraak maakte op de noodopvang, omdat zijn zoon van 5 'echt onhandelbaar was'. Daar kan je vervolgens van alles van vinden. Maar een goede situatie voor dit kind was het niet.

De paraplu-term 'kwetsbare leerlingen' deed opgang, en scholen kregen bij monde van de minister de opdracht om ook voor die kinderen noodopvang te organiseren. Enige operationalisering van dit begrip ontbrak, wat door de extreme heterogeniteit van dit begrip goed te begrijpen is. De enige voorwaarde die in de communicatie telkens aan dit begrip werd verbonden, is dat het hier om individuele beslissingen moest gaan.

Conceptueel werden de schoolleiders en bestuurders in een ingewikkelde spagaat geduwd. Enerzijds leek er gestuurd te worden op zo weinig schade voor leerlingen, maar anderzijds lag er het maatschappelijke belang om zoveel mogelijk de lockdown te respecteren. Maar wat was hier prioritair?

In het onderwijs verdient, net als in de rest van de publieke sector, menig huis-tuin-en-keuken goeroe een aardige boterham door keynote-speeches te geven op congressen en studiedagen over 'de bedoeling'. Ja, leuk, al die processen en regels en getallen. Maar waar ging het ook alweer om? Wat is hier *De Bedoeling*? De goeroe in kwestie kijkt hier dan diepzinnig bij,

klikt door naar een plaatje van een kiezel in een stromend riviertje, en klaar is kees.

Was het maar zo helder. Want een duidelijke bedoeling is er toch zelden, zoals in het hier geschetste geval. Is het de bedoeling zoveel mogelijk mensen aan huis te kluisteren, of is het de bedoeling kinderen te helpen? Het effect hiervan is dat schoolleiders hier enorm verschillend mee om gaan. En dat daarmee kwetsbare kinderen pech of geluk kunnen hebben.

Een aardig voorbeeld hiervan is onze school voor nieuwkomers. Leerlingen die net in Nederland zijn, krijgen specifiek onderwijs gericht op het snel aanleren van het Nederlands, waarna ze een reguliere school instromen. Een bonte verzameling van expats, kinderen van statushouders en gezinsvormers. De schoolleider van deze locatie zag al snel dat het met afstandsonderwijs met deze doelgroep niks ging worden.

Na korte tijd aanklooiën belde ze me, met de mededeling dat ze weer gewoon alle kinderen naar school liet komen. Ik stemde daar als bestuurder mee in, omdat dat beter voor die kinderen was. Maar, was het *De Bedoeling*? Ik heb eigenlijk geen idee. Het was in ieder geval tegen de regels. Het leek me in dit geval dat het kon, want de schade aan deze kinderen leek ons disproportioneel. En, niet onbelangrijk, we konden dit ongezien doen.

Op een aantal van onze scholen bestaat een deel van de ouders uit de redacties van de landelijke dagbladen, TV-programma's en radio. Het is een klein eindje met de auto van de Watergraafsmeer naar Hilversum. Dat betekent dat wanneer wij een opmerkelijke ouderbrief sturen, vaak binnen een half uur een van de nieuwsprogramma in de wacht staat. Met deze school is dat niet zo. Niemand zou het merken. En dus deden we het zo. Niemand heeft het ook gemerkt, en we zijn er nooit op aangesproken. Goed voor de kinderen is het zeker geweest.

Wat in zo'n casus belangrijk is, is de persoonlijkheid van de schoolleider en de opvattingen van het team. Als één van de leerkrachten teveel had gezegd: 'mooi niet, dat vind ik onveilig en het mag niet,' had de school niet open kunnen blijven. Want het was tegen de regels, het ging ook om veiligheid van de leerkrachten. Er was nog veel onduidelijk. Dat gebeurde bij dit team niet.

Dit zegt natuurlijk iets over de cultuur in het onderwijsveld. Je eigen weg zoeken in regels is heel gewoon, en zeker als communicatie onhelder wordt en ruimte voor maatwerk benadrukt. Dan worden persoonlijke opvattingen, teamcultuur en peer pressure ineens heel belangrijk. Dat is ergens mooi, maar de impact op kansen van leerlingen wordt wel erg van toeval afhankelijk.

## Heropening

Het patroon van vage communicatie die decentraal veel spanning genereerde, werd in volle omvang zichtbaar bij de heropening van de scholen op 11 mei. Deze heropening werd vlak voor de voorjaarsvakantie bekend gemaakt en ging met exceptionele vaagheid gepaard. Kinderen zouden de helft van de tijd naar school mogen, waarbij de invulling aan de scholen was.

Die datum was direct een harde belofte van het Kabinet, terwijl de condities waaronder die opening zou moeten plaats vinden nog niet bekend waren. En een deel van de uitvoerders (namelijk die in de regio Noord Nederland) al op vakantie was. Een vakantie die niet bepaald luxe was, omdat de vele weken ervoor met kunst- en vliegwerk nieuw onderwijs was opgetuigd. Veel van onze collega's waren aan het eind van hun latijn. Diezelfde mensen vervolgens dwingen om in de vakantie door te werken, werd door een deel van de collega's als bijzonder ervaren.

De mededelingen vanuit het Kabinet werden steevast gedaan onder de bezwering dat er spoedig een 'protocol' beschikbaar zou komen, met nadere uitwerking hoe het een en ander precies in zijn werk zou moeten gaan. Op het moment van de persconferentie was het protocol echter nooit beschikbaar, zodat scholen nog in het duister tasten over de condities waaronder ze open konden/moesten. En dat terwijl ouders al de belofte hadden gekregen dat het grootste leed geleden was.

De stapsgewijze heropening op 11 mei was hier een goed voorbeeld van. Leerlingen zouden dus de helft van de tijd naar school kunnen. Dat lijkt helder, maar dat is het niet. Er zijn namelijk, in hoofdlijn, twee manieren waarop dit kan. Allereerst leerlingen om en om naar school laten komen. Annebel op maandag, woensdag en vrijdag, en Lente op dinsdag en donderdag. De week erna andersom. Dan gaan alle kinderen de helft van de tijd naar school. Maar Annebel in de ochtend, en Lente in de middag kan natuurlijk ook.

Terwijl ouders al de belofte hadden gekregen dat de school weer open ging, studeerde het ministerie nog op het protocol. Het onderwijsveld kreeg de boodschap dat er nog geen concrete scenario's moesten worden uitgewerkt: wacht nog maar even op het protocol. Maar het protocol kwam niet, en de heropening kwam razendsnel dichterbij.

Scholen ging dus wel degelijk in de teams, en met hun MR'en, aan het werk. Een flink deel van de scholen kwam tot de conclusie dat onderwijsinhoudelijk het halve dagen-model het beste zou zijn. Dan zouden alle leerlingen elke dag even op school zijn, waarbij een natuurlijk afwisseling van instructie en thuis verwerken georganiseerd kon worden.

Er waren hier echter twee problemen mee. Allereerst vonden sommige ouders dat maar een onhandige constructie. Dan konden ze nog niet lekker aan het werk. En ten tweede vond

de kinderopvang dit maar niks. Hoe zit dit nu met die kinderen die in de ochtend naar school moesten. Hoe kwamen die dan in de middag naar de opvang? En wie had dan wanneer recht op?

Een deel van de scholen waren ongevoelig voor die argumentatie. Zij waren er voor het onderwijs, dit was onderwijskundig het beste, en ze waren toch echt niet van plan hun organisatie aan te passen aan de praktische wensen van de buitenwereld.

De kwestie liep zo hoog op dat het commerciële deel van de kinderopvangsector een luidruchtige en succesvolle lobby startte. Uiteindelijk liet de Minister van onderwijs weten dat het halve dagen-model niet mocht. Van de eerder beloofde vrijheid voor scholen om het onderwijs zo in te richten dat het paste bij hun leerlingen en de lokale context was weinig meer over. Op twee van onze scholen werd het organisatiemodel daarom maar weer omgegooid één dag voor de heropening van de school. De publicatie van het protocol kwam als mosterd na de maaltijd.

De houding van de onderwijssector tegenover die protocollen was en is buitengewoon tweeslachtig. Een deel van de sector wilde heel precieze protocollen. Een deel van de sector wilde helemaal geen protocollen. Beide posities zijn op zichzelf te begrijpen.

Leerkrachten, schoolleiders en bestuurders zijn geen medici. Waar het de gezondheid van leerkrachten, leerlingen en ouders raakt, ontstaat razendsnel discussie die niet met een beroep op onderwijsautoriteit beslecht kan worden. Dan is het heel fijn om je grote broer, de GGD, erbij te kunnen halen. 'Ik weet het ook niet, maar gelukkig ga ik er niet over en dit zijn nu eenmaal de richtlijnen.' In een onoverzichtelijke situatie is de roep om regels een begrijpelijke en hele nuttige reflex. Vooral dus als de kwestie niet over onderwijs gaat, de expertise van de sector, maar om gezondheid. Waar de opvatting van een leerkracht of schoolleider net zo zinvol is als die van elke andere willekeurige passant.

Een ander deel van de sector interpreteert iedere vorm van regelgeving als een inbreuk op de professionaliteit van de leerkracht en schoolleider. Als een uiting van wantrouwen. 'Ik wil maar een regel in het protocol: gebruik je gezonde verstand,' zo verwoordde een onderwijsbestuurder dat op gezwollen toon tijdens een van de vele digitale olopjies waarin de PO-raad de leden bijpraatte over de stand van zaken.

Het is dus niet mogelijk om over 'de onderwijssector' te spreken in tijden als deze. Ze is te intern verdeeld over wezenlijke vraagstukken. Je kunt betogen dat ons hele onderwijs-governance is gebaseerd op de gedachte dat er geen sprake is van één onderwijssector. De tegenstrijdige verlangens resulteerden doorgaans in voor beide doelen onbruikbare



protocollen. Te vaag om er concrete dilemma's mee te beslechten. Maar ook te precies om discussies te voorkomen.

Veel schoolgemeenschappen waren en zijn intern verdeeld. Een deel van de ouders waren zeer sterk in de leer, en volgden met argus-ogen wat er precies gebeurde. Alles wat ze als een deviatie van de regels ervaarden, was onacceptabel. Daarbij kwamen er van veel ouders nog allerlei extra eisen bovenop, aangezien zij het overheidsbeleid niet streng genoeg vonden. En wij hadden als schoolbestuur toch een eigen verantwoordelijkheid? Hadden we dit en dat artikel dan niet gelezen?

Het andere uiterste was er natuurlijk ook. Zo kreeg ik van een van de ouders van onze Vrije School een uitbundig gedicht toegemaild, waarin ik werd aangesproken op mijn mens-zijn in de kosmos. Op pure wilskracht zou ik het virus wel kunnen verslaan. Dat had, meende ik te begrijpen, met *verbinding* van doen. Er waren natuurlijk ouders met hele serieuze zorgen. Waarbij een kwetsbare oma thuis woonde, of er andere goede redeneren waren om met ongerustheid naar de ontwikkelingen te kijken.

Daarbij is gezondheid iets heel intiems en de manier waarop mensen zich tot gezondheidsrisico's verhouden heel verschillend en ononderhandelbaar. De mededeling vanuit de GGD of het RIVM dat leerlingen maar een hele kleine kans leken te hebben om het virus door te geven, wordt totaal verschillend gehoord door verschillende mensen.

Het grootste deel van de ouders en leerkrachten is daardoor gerust gesteld. Maar een deel juist niet: 'het is dus niet uitgesloten! Dat kan je dan toch niet van me vragen?'

Het zorgde er onder meer voor dat vakbonden en sectorraden smeekten om voorrang bij het testen. En later om voorrang bij vaccinatie. Dat kan een uitweg bieden tussen de onveiligheid voor het individu en de macro-belangen die het onderwijs heeft voor de samenleving. Het is er niet van gekomen, op een paar oplevingen rond spoedtesten na.

Niet alle ouders accepteerden die situatie. En dus lieten niet alle ouders hun kinderen naar school gaan. Voor die leerlingen was onderwijs op afstand niet meer te organiseren, de leerkrachten waren immers in de klas bezig. Leerplichtambtenaren waren in geen velden of wegen te bekennen. Die hadden begrip voor de angsten van ouders, of konden door hun eigen protocollen geen huisbezoeken afleggen, of wat dan ook de kwestie was.

De scholen werden dus steeds opnieuw geconfronteerd met gewekte verwachtingen via persconferenties, onuitvoerbare of afwezige protocollen, en teams die hun individuele gevoelens van onzekerheid dan maar opzij moesten zetten. Het leverde veel spanningen op.

## Yossarian leeft

In *Catch-22*, het magnum opus van Joseph Heller, is de hoofdpersoon Yossarian een vliegenier in de Tweede Wereldoorlog. Hij besluit dat hij niet meer wil vliegen. Zijn commandant wil weten waarom niet. Zijn simpele antwoord is: 'Ze schieten op me, ik kan wel dood gaan'. De commandant accepteert dat niet, want dat schieten is helemaal niet persoonlijk bedoeld. Het hoort bij zijn functie. Dat overtuigt Yossarian niet. Voor hem is het wel degelijk persoonlijk. En hij gaat niet vliegen. Nog altijd, het boek is uit 1961, worden er t-shirts verkocht met de kreet "Yossarian lives!".

Ik moest daar vaak aan denken toen ik de adviezen van het OMT las over het al dan niet sluiten of openen van scholen. Of commentaren van andere deskundigen las. Die maakten een belangenafweging tussen de schade die aan kinderen is aangericht en extra risico's op verspreiding via leerlingen en leerkrachten. Macro klopt dat, maar het is vanzelfsprekend merkwaardig voor een leerkracht om te lezen dat een extra risico voor hem of haar in het grote schema der dingen prima de moeite waard is. Het is immers niet persoonlijk bedoeld.

## De contouren van goed onderwijs

De basisscholen beleefden, midden in de pandemie, een soort adempauze. Onderwijs in halve groepen.

Het is al heel lang een van de diepste wensen van zowel ouders als leerkrachten: klassenverkleining. Het is dé manier waarop leerkrachten denken het onderwijs te kunnen verbeteren. Minder kinderen in de klas, dat verlaagt de werkdruk en maakt meer individuele aandacht mogelijk. Ouders zijn het daar, blijkens alle enquêtes en uitingen, hartgrondig mee eens.

Nu is het probleem dat al heel lang vanuit de onderwijs-economische hoek effectiviteitsonderzoek wordt verricht dat uit lijkt te wijzen dat het verkleinen groepen geen rationeel beleid is. Dit lijkt een voorbeeld te zijn waarin de collectieve intuïtie van de bevolking het aflegt tegen de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Een beetje zoals in het strafrecht, waarin er al heel lang een flinke meerderheid onder de burgers te vinden is die denkt dat strenger straffen helpt.

Lang is de consensus onder onderwijs economen geweest: kleinere klassen helpt wel, maar het is heel erg duur. En voor dat geld kan je effectievere interventies uitvoeren. Vrij recent onderzoek uit Zweden laat overigens zien, kijkend naar lange termijn effecten van kleinere klassen op inkomens, dat klasseverkleining wel degelijk uit kan. Maar dat onderzoek is nog niet echt tot de beleidswereld doorgedrongen.

Hoe het ook zij, ineens zorgde het kabinet voor een natuurlijk experiment met radicaal kleinere groepen. Het waren een paar bijzondere weken.

De collega's die ik sprak maakten een welhaast gelukzalige indruk. Eindelijk tijd voor persoonlijke aandacht, zeeën van fysieke ruimte in de groep, veel minder gedragsvraagstukken. 'Kon het maar altijd zo blijven!', hoorde ik meer dan eens. Een schoolleider zei zelfs tegen me: 'op deze manier kan bijna alle zorg de school uit. Dan kunnen we het zelf.'

Niet alleen maar enthousiasme, natuurlijk. Sommige kinderen kwamen wel erg onder een vergrootglas te liggen, was het niet te stil? Bij kleine groepen is het voor sommige leerlingen wel heel lastig om een vriendje of vriendinnetje te vinden. Maar per saldo bevestigde dit gedwongen experiment wat de leerkrachten en ouders altijd al dachten. Kleinere klassen helpt.

Dat is in scherp contrast met de weken ervoor, waarin er een natuurlijk experiment was ontstaan met intensief ICT-gebruik en afstandsonderwijs. Het vergroten van het gebruik van ICT staat al langdurig op de beleidsagenda's. Via Kennisnet is het een van de weinige organisaties waar OCW, buiten de lumpsum, geld in steekt. Ook de sectorraden hebben ICT tot een van hun prioritaire thema's verklaard. Al meer dan 10 jaar maken OCW en de sectorraden in hun akkoorden afspraken over het bevorderen van ICT-gebruik. In het onlangs door de ministeries van Financiën en Economische Zaken opgerichte groeifonds, dat zich ten doel heeft gesteld projecten te ondersteunen die de economische groei in Nederland aanjagen, is het een van de tien thema's.

Al jaren wordt ICT in het onderwijs beleidsmatig bevorderd, maar echt vorderen wil het maar niet. De Chromebooks beleven een gestage opmars in het onderwijs, maar van een schaa sprong of enorm effect is zeker geen sprake.

Beleidsnota's onderzoeken het waarom van dit probleem. Gebrekkige innovatiekracht van leerkrachten, een tekort aan materialen, gebrekkig leiderschap, veel verklaringen komen langs. Maar de meest voor de hand liggende gedachte: 'het is gewoon niet zo'n goed idee,' blijft wat onbesproken. En dat terwijl onderwijskundig onderzoek al heel lang zeer beperkte effecten van ICT in het onderwijs laat zien.

Echt een goed experiment is het afstandsonderwijs niet geweest voor de belofte van ICT in het onderwijs. Er was geen voorbereidingstijd, de professionalisering moest in een paar dagen gebeuren. Er was veel op aan te merken. Toch werden er wel een paar zaken duidelijk zichtbaar. Leerkrachten kunnen zich razendsnel scholen en hun onderwijs omgooien. Wie de onderwijssector een gebrek aan innovatief vermogen verwijt, heeft niet goed opgelet. Scholen die de afgelopen decennia ICT niet bovenaan hun eigen vernieuwingsagenda hebben gezet, deden dat vooral omdat ze er niet veel heil in zagen.

De effecten van de lockdowns hebben die overtuiging zonder twijfel versterkt. Zonder een versterkend groepsproces, zonder

de nabijheid van de docent komen veel leerlingen niet goed tot leren. En zeker de meer kwetsbare leerlingen niet.

In de eerste lockdown-periode liepen de onderwijsachterstanden dan ook schrikbarend snel op. Een combinatie van onwennigheid in het lesgeven op afstand, überhaupt de lagere effectiviteit daarvan, en het feit dat we een te groot deel van de leerlingen geheel of gedeeltelijk kwijt waren zorgden daarvoor.

### Het belang van taal

Alleen het gebruik van het woord achterstanden werkt bij een deel van het onderwijsveld als een rode lap op een stier. Er is een pedagogische stroming die principieel vindt dat je leerlingen niet met andere leerlingen kunt of moet vergelijken. En als dat niet kan, kan je per definitie niet spreken van een achterstand. Een achterstand impliceert immers een norm, een gemiddelde leerling, en die bestaat niet. Eenvoudig samengevat: 'Je kan nooit op jezelf achterlopen, het is wat het is.' Dat gaat ook gepaard met een sterke overtuiging dat je altijd positief moet communiceren. Dus als een leerling weinig is gegroeid in rekenen of spelling, dan heeft hij in die tijd misschien wel hele andere dingen geleerd. Wie zal het zeggen?

Overigens is er een zeker zo groot deel van het onderwijsveld ongevoelig voor dit soort valkuilen in terminologie, maar wie over achterstanden wil communiceren dient zich hier heel erg bewust van te zijn.

Het is onderdeel van de kortsluiting die, zoals ik al eerder beschreef, regelmatig opduikt tussen de Haagse wereld en het onderwijsveld omdat er vanuit verschillende vertogen wordt geredeneerd. Het rendementsvertoog, waarin hele populaties kunnen worden vergeleken en via grootschalige metingen trends worden gesignaleerd, geproblematiseerd en omgezet in aanbevelingen en financiering. En er is anderzijds het *bildungs*vertoog, waarin geredeneerd wordt vanuit de brede ontwikkeling van het individuele kind. In dat vertoog wordt iedere meting in zichzelf gewantwoord. Daar komt ook het verzet tegen eindtoetsen en leerling*ach*tervolgsystemen vandaan.

Binnen het Amsterdamse onderwijs probeerden we afspraken te maken over het vaststellen van leerachterstanden na het eerste onderwijsjaar. Er was voldoende tijd tussen de heropening van de scholen en het afnemen van de reguliere eindejaarstoetsen. Dat gaf een basis om de stand van zaken te vergelijken en een eerste beeld van de schade van de *lockdown* op te nemen.

Maar ook binnen de stad, waar een sterke traditie van gezamenlijke afspraken maken en uitvoeren van toetsen is, was dit een moeilijk verhaal. Een deel van de scholen vond het onzinnig om dezelfde toetsen af te nemen, terwijl het onderwijs zo anders was geweest. Of vond het zonde van de tijd, liever gingen ze gewoon aan de slag.

Uiteindelijk hebben de meeste, een representatief deel, van de scholen dit wèl gedaan. Het zorgde ervoor dat we vanuit het Amsterdamse basisonderwijs als eerste een beeld konden geven van de gevolgen voor leerlingen van de voorliggende periode. Landelijke sturing op het afnemen van toetsen ontbrak. Of het zou hebben geholpen is een open vraag, maar opvallend was het wel.

### Een tweede sluiting

Na de zomervakantie had ik een eenvoudige boodschap voor de achttien schoolleiders in onze stichting. Wat er ook gebeurt, die scholen gaan echt niet nog een keer dicht. De ontzetting was zo groot geweest, de schade voor de leerlingen zo evident, dat gaan niet nog een keer gebeuren. Ik vroeg ze dan ook niet teveel het afstandsonderwijs te evalueren. Allemaal zonde van de tijd. Kijk vooruit, nadenken over wat er nu kan en moet. Wat hebben de leerlingen nu nodig? Gelukkig hebben onze schoolleiders mij genegeerd. Want de scholen gingen opnieuw dicht.

Het is moeilijk om de negatieve impact te overschatten van de suggestie vanuit het OMT en de Minister van Volksgezondheid dat de scholen werden gesloten om de ouders te dwingen thuis te blijven. Op zichzelf is dat geen nieuws. Net als veel anderen verdiepte ik me tijdens het begin van de pandemie in de geschiedenis van soortgelijke historische gebeurtenissen, zoals de pandemie van 1918. Het viel me al op dat daar schoolsluiting als een effectief gebleken maatregel vanuit het effect op de ouders werd beschreven<sup>6</sup>.

Maar hoe effectief ook, onderwijs aan leerlingen op zo'n manier naar een ander doel instrumenteel, dan knakt er iets. Een belangrijk inzicht over onderwijs, is dat het eigenlijk in één keer goed moet gaan. Kinderen leren op zes- of zevenjarige leeftijd echt sneller en anders dan op latere leeftijd. Kennis stapelt. Achterstanden laten zich heel erg moeilijk inlopen, en hebben de neiging eerder op te lopen dan ingehaald te worden. Vanuit dit besef wordt er in scholen gewerkt.

Het zorgde voor opstandigheid onder leerkrachten, schoolleiders en bestuurders. In Amsterdam besloten we de groepen 8 gewoon open te houden, rechtstreeks tegen de landelijke besluitvorming in. In een stad als Amsterdam, met zijn sterk categoriaal onderwijs, is de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs sterk bepalend voor onderwijskansen. We maakten ons zorgen over deze groep, en besloten gezamenlijk af te kijken van de besluitvorming. We vonden onderling consensus, en communiceerden dit besluit naar de ouders.

De minister van Onderwijs reageerde vervolgens op deze aankondiging, door te constateren dat voor iedere leerling die naar school moest komen, individueel moest worden bepaald of

deze al dan niet kwetsbaar was. Dan mocht het. Dat hadden we heel nadrukkelijk niet gedaan, maar daar bleef het verder bij. Van OCW of de onderwijsinspectie hebben we niks meer gehoord. De leerprestaties en schooladviezen van deze groep hebben we goed overeind kunnen houden.

### Spectaculair onpraktisch

Ook aan deze sluiting kwam een eind. Heropening ging gepaard met een knap staaltje wensdenken vanuit het OMT. Het basisonderwijs moest gaan *cohorteren*. Leerlingen zoveel mogelijk gescheiden van elkaar houden, ook in de pauzes.

Onder onze scholen brak bijna een opstand uit. Veel van onze scholen hebben kleine schoolpleinen, daar is het onmogelijk om leerlingen gescheiden pauze te laten houden. Behalve natuurlijk als de eerste groep om negen uur buiten mag spelen, en de laatste pas om half twee begint. Alle scholen hebben daarnaast groepsdoorbroken werkvormen. Denk aan plusklassen, inhaalprogramma's, etc. Eén van onze scholen heeft een onderwijsconcept dat volledig loodrecht staat op het idee van cohortering. 'Wie verzint dat?', was de vraag. Niet iemand die weleens op een basisschool komt.

Net als bij eerdere richtlijnen was het onduidelijk wat precies de status van deze cohortering was. Als het niet lukt, kon de school dan wel open? Was het een advies? Een dwingend advies? Als het niet lukt, kan je dan als ouder of als leerkracht zeggen: dan kom ik niet? Met als gevolg enorme variatie in de invoering, afhankelijk van opvattingen in de schoolteams en de samenstelling van de oudervertegenwoordiger in de MR.

### Ventileren!

Klaslokalen zijn vrij klein voor de hoeveelheid lijven die zich erin bevinden. Verse lucht is schaars. Loop een groep 8 in, en je ruikt het meteen. Het belang van goed ventileren werd gedurende de corona-crisis steeds duidelijker.

Dan is het jammer dat ontzettend veel scholen te maken hebben met achterstallig onderhoud, of met lokalen waarvan de ramen niet open kunnen. Of te klein zijn. Dit achterstallige onderhoud, en eisen aan schoolgebouwen die überhaupt aan de lage kant zijn, speelt al jaren. Het is al lang inzet in discussies tussen schoolbesturen, gemeenten en het ministerie van Onderwijs. Per saldo is er te weinig geïnvesteerd, waarbij het een boeiende vraag is wiens schuld dat is. Maar daar heb je in een pandemie natuurlijk weinig aan.

Op 1 oktober 2020, maanden nadat helder werd hoe belangrijk ventilatie eigenlijk was, verstuurde OCW een persbericht waarin 300 miljoen beschikbaar werd gesteld voor dit doel. Dat wekte verwachtingen, die niet zijn uitgekomen.

<sup>6</sup> Zelf las ik Flu: The story of the Great Influenza Pandemic of 1918. Gina Kolata.

Er moest immers sprake zijn van 70% co-financiering door gemeenten, die vrijwel allemaal door hun geld heen zijn. Of hier lange procedures voor optuigen om een keuze te kunnen maken tussen de scholen die vrijwel allemaal denken hiervoor in aanmerking te komen.

Geen van onze scholen heeft extra ventilatie gekregen, die op plekken wel absoluut nodig was. Dat betekent dat deze scholen nu kunnen kiezen tussen onveiligheid en een koud lokaal omdat het raam de hele dag open staat.

Het is een voorbeeld van plastic daadkracht, of politiek via beeldvorming waarmee een nieuwe bestuurscultuur zou moeten afrekenen. Het is moeilijk voorstelbaar dat het ministerie zich niet realiseert, op het moment dat er een regeling met gemeentelijke co-financiering wordt bedacht, dat het nooit op tijd tot extra ventilatie gaat leiden. Dat zo'n regeling dan toch de wereld in wordt gestuurd is niet goed voor de vertrouwensrelatie tussen ministerie en beleidsveld.

### 8,5 miljard

Doordat het basisonderwijs doorging met tussen en eindtoetsen in alle groepen, ontstond er een vrij redelijk beeld van de effecten van de Corona-crisis op de leerresultaten in de gemeten domeinen. In andere delen van het onderwijs was dat lastiger zichtbaar, bijvoorbeeld door het ontbreken van goede landelijke vergelijkbare en verzamelde toetsen, of een voortdurende aanpassingen van regels met direct gedragseffecten zoals in de eindexamens. De gegevens die beschikbaar kwamen wezen op significante effecten op leerlingen. En die waren in het buitenland ook zichtbaar.

Vanuit onderwijsveld zelf werd bij herhaling om extra investeringen in de jaren erna gevraagd om de opgelopen schade te kunnen herstellen. Desalniettemin was de verbazing enorm toen op 17 februari 2021 er plotsklaps 8,5 miljard euro voor het onderwijs uit de lucht kwam vallen. Waar het vandaan kwam, hoe het was berekend, wat er mee moest gebeuren, het was allemaal onbekend en nieuw. Die avond werd ik door het programma Nieuwsuur in mijn woonkamer gefeliciteerd met het bedrag, en gevraagd of de champagne was opengetrokken. 'In het basisonderwijs drinken we geen champagne,' mompelde ik maar, nog steeds verbaasd<sup>7</sup>.

Verrast, maar ook onder de indruk van de omvang van het bedrag en zeker ook de waardering die er uit sprak voor de essentiële functie van het onderwijs in onze samenleving. Waardering die velen, toch ook in financiële zin, gemist hebben.

Wanneer de NPO-middelen in samenspraak met de onderwijssector tot stand zou zijn gekomen, hadden ze nooit deze vormgeving gekregen. Allereerst had de sector nooit om zoveel geld gevraagd. Op een bekostiging als een scholenstichting van die van ons, betekent dit bedrag zo'n tien procent extra bekostiging. We zijn helemaal niet gewend, en ook niet goed in staat, om met zoveel projectgeld te werken. Het is ook niet proportioneel voor de omvang van de problematiek.

Onderwijs gaat over lange termijnen, en werkt veel liever met structureel geld. De termijn van 2,5 jaar is veel te kort, ook omdat een deel van die termijn valt in een periode waarin de Corona-crisis nog volop woedt. En we te maken hebben met een gebrek aan personeel. Het risico op bestedingsdwang is levensgroot. Ook moest voor de zomervakantie van 2021 al een plan door de MR worden goedgekeurd, terwijl een week voor die zomervakantie nog niet eens helder was met hoeveel geld iedere school moest rekenen. In governance-termen was het allemaal tamelijk hallucinant.

De samenvatting van het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2026 waarin wordt teruggekeken op deze investering laat zich alvast schrijven.

### Conclusie

De basisscholen hebben de afgelopen anderhalf jaar een ongelofelijke veranderkracht en flexibiliteit opgebracht. Zes keer moest de boel worden omgegooid<sup>8</sup>, met steeds een andere samenstelling van teams en veranderingen in samenwerkingspartijen en dat in een context van een lerarentekort.

Aan het eind van de rit is de achterstand die leerlingen hebben opgelopen nog beperkt ook. Het laat de kracht zien van het gedecentraliseerde karakter van het Nederlandse onderwijsstelsel waarin aanpassingsvermogen en besluitvorming op het laagste niveau is belegd.

De keerzijde is ook opnieuw zichtbaar geworden. Voor het onderwijs essentiële randvoorwaarden bleken niet organiseerbaar. Ondanks het aangetoonde en onderschreven belang van ventilatie, is dat niet van de grond gekomen. Voorrang met testen kwam laat en moeizaam op gang. Voorrang bij vaccinatie al helemaal niet. En toen was er ineens een ongelofelijke smak geld, om achterstanden in te halen in een tempo (2,5 jaar) en in een context (tekort aan personeel) die zich zwak verhoudt tot de onderwijspraktijk.

<sup>7</sup> De dagen erna kreeg ik van meerdere collega-bestuurders en schoolleiders een fles champagne opgestuurd. 'We drinken wel degelijk Champagne in het onderwijs!'

<sup>8</sup> Open -> Dicht -> Halve groepen -> Open -> Dicht -> Open met cohortering -> Open.

Voor het onderwijs werd heel zichtbaar dat besluiten niet werden genomen in overleg met partijen die verstand hebben van de onderwijspraktijk. Sommige besluiten instrumentaliseerden het onderwijs, wat het draagvlak ervan ondergroef. Veel besluiten werden in taal verpakt die op weerstand in het onderwijsveld stuit.

De besluiten en adviezen werden daarmee vaak onuitvoerbaar. Het leidde in de praktijk tot het negeren van adviezen, of willekeur in de uitvoering. En wellicht tot te grote risico's voor de volksgezondheid of de gezondheid van individuele collega's. Veel zicht hadden we daarop niet.

De schijnbare irrelevantie van de praktijk zegt iets over de positie van de beroepsgroep in besluitvorming. Over de relevantie van de sectorraden als het spannend wordt, en misschien iets over de zwakke positie van het ministerie van onderwijs in een nationale crisis. Dat laatste is vanuit de onderwijspraktijk niet vast te stellen, maar de indruk is onmiskenbaar.

De bestuurbaarheid van ons onderwijs is al langer een vraagstuk. Gesignaleerde problemen in de ontwikkeling van basisvaardigheden, kansengelijkheid, het te laat onderkende lerarentekort dat inmiddels onbeheersbaar lijkt te zijn geworden. Pogingen om het curriculum te vernieuwen stranden op governance-conflicten.

In deze Corona-periode zijn de zwaktes en sterktes van ons onderwijssysteem weer volop aan het licht gekomen.

Voor zover dat nog nodig was, is opnieuw aangetoond dat ons onderwijs een urgent sturingsvraagstuk heeft. Echt tevreden kan nu niemand zijn. Waar die sturing versterkt moet worden (op gemeenteniveau, bestuursniveau of landelijk) zal afhangen van persoonlijke opvattingen. Het is daarmee een politieke vraag.

Dat het moet gebeuren staat wel vast.

### **Arnold Jonk**

(2018,-) *Bestuurder van Staij, het openbaar basisonderwijs van Amsterdam Oost*

(2012-2018) *Hoofdinspecteur bij de Onderwijsinspectie*

(2008-2012) *Directeur Kennis bij het ministerie van OCW*

# Covid-19 en bestuurlijk (on)vermogen in het onderwijs

- Sietske Waslander<sup>1</sup>

Maart 2020. Terwijl het coronavirus zich door Nederland verspreidt, verkondigen minister-president Mark Rutte en onderwijsminister Arie Slob op persconferenties dat de scholen openblijven. Op datzelfde moment hebben onderwijsbestuurders en schoolleiders op verscheidene plekken in het land dan al besloten om scholen te sluiten. Najaar 2020. Tegen de achtergrond van snel oplopende besmettingen, besluit de regering dat schoolgebouwen opnieuw dicht moeten. Desondanks blijven diverse scholen volledig open; onderwijsprofessionals hebben met eigen ogen gezien wat een schoolsluiting voor leerlingen betekent. Voorjaar 2021. Onderwijsminister Slob verplicht alle scholen weer volledig open te gaan. Verscheidene bestuurders nemen het voor kennisgeving aan; hun scholen blijven half open. Ze worden op het matje geroepen, maar daar blijft het bij. Zoveel is duidelijk: Haagse besluitvorming is één ding, de dagelijkse realiteit in duizenden scholen is iets anders. Is dat een probleem? Een zekere kloof tussen beleid en praktijk is immers onvermijdelijk, al helemaal in crisistijd. Dit essay illustreert dat hier meer aan de hand is. Deze gebeurtenissen zijn exemplarische voorbeelden van disfunctionele bestuurlijke verhoudingen waarin partijen in het onderwijs elkaar al jaren gevangenhouden. De covid-19-crisis heeft dat patroon niet kunnen doorbreken.

## 1. Inleiding

Dit essay gaat over bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs: de rolverdeling en het onderlinge samenspel tussen de landelijke overheid, onderwijsbesturen, gemeenten, sectorraden, vakbonden en tal van andere organisaties en belangengroepen. Het gaat hier dus niet over alle gevolgen van de covid-19-crisis voor leerlingen en studenten, leraren en docenten; niet over toegenomen ongelijkheden; en ook niet over alle gevolgen van de crisis voor het welzijn van jongeren. Dat is allemaal ontegenzeggelijk belangrijk, maar daar gaat het hier nu niet over.

Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen rond de covid-19-crisis, is er een groot verschil tussen het funderend onderwijs (primair- (po) en voortgezet onderwijs (vo)) aan de ene kant, en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk onderwijs (wo) aan de andere kant. Dit essay gaat alleen over het funderend onderwijs. Box 1 geeft een aantal redenen voor het contrast met mbo en ho.

Dit stuk begint met een korte schets van de lange traditie in het Nederlandse onderwijs met besturen op meerdere niveaus. Er zijn drie vormen van bestuurlijk vermogen nodig om zo'n stelsel goed te laten functioneren (§ 2). Dat onderscheid fungeert hier als kapstok. Het vervolgt met een beschrijving van de situatie vóór de covid-19-crisis (§ 3) en constateert dat al jaren sprake is van een sturingsimpasse in het onderwijs. De centrale vraag is dan ook: *heeft de covid-19-crisis de sturingsimpasse in het onderwijs kunnen doorbreken?* Om daar iets over te kunnen zeggen

beschouw ik wat er na de uitbraak van de pandemie gebeurde, grofweg onderverdeeld in een fase van acute crisis (§ 4), een fase van aanhoudende crisis (§ 5) en een fase van beginnen met nadenken over herstel (§ 6). Deze paragrafen hebben steeds dezelfde opbouw: eerst een beschrijving van wat er gebeurde, daarna een interpretatie vanuit het perspectief van bestuurlijke vermogens. Ik sluit af met drie constatering die consequenties moeten hebben voor de toekomst (§ 7).

## 2. Onderwijs als schoolvoorbeeld

Het Nederlandse onderwijs is al meer dan een eeuw hét schoolvoorbeeld van wat pas veel later multi-level governance is gaan heten.<sup>2</sup> Bevoegdheden om belangrijke besluiten te nemen zijn over meerdere niveaus in het onderwijsstelsel verdeeld. Al sinds de Grondwet van 1917 is onderwijs voor de centrale overheid 'onderwerp van aanhoudende zorg' en hebben schoolbesturen – als bevoegd gezag van scholen – veel ruimte voor eigen keuzes. Het spanningsveld tussen een overheid die moet garanderen dat alle burgers toegang hebben tot goed onderwijs, en onderwijsbesturen met eigen vrijheden en verantwoordelijkheden, zit ingebakken in ons stelsel.<sup>3</sup> Dat zorgt onvermijdelijk, voortdurend en steeds op andere manieren voor 'ongemak van autonomie'.<sup>4</sup>

De besturing vanuit meerdere niveaus en meerdere centra kenmerkt dus al heel lang het Nederlandse onderwijs. Binnen die contouren, zijn vanaf de jaren '80 wel belangrijke veranderingen doorgevoerd. Rond die tijd werd een besturingsfilosofie populair

<sup>1</sup> Prof.dr. Sietske Waslander is hoogleraar sociologie bij TIAS School for Business and Society. Dank aan Berend Kamphuis, Edith Hooge, Erna Scholtes, Henno Theisens, Hugo Hopstaken, Jan Veringa en Janne Visser voor hun waardevolle reacties op een conceptversie van dit essay.

<sup>2</sup> Hooge, Waslander & Theisens (2021).

<sup>3</sup> Onderwijsraad (2019).

<sup>4</sup> Peeters, Hofman & Frissen (2013); Hooge (2013).

waarin sturen op afstand en sturen op output belangrijke leerstukken zijn. Sindsdien is in alle onderwijssectoren (van po tot ho) bestuurlijke schaalvergroting gestimuleerd. Bovendien worden relatief autonome besturen nu in beginsel bekostigd via lumpsum financiering.<sup>5</sup> De overheid is verantwoordelijk voor het inrichten van het bestel, door bestaande partijen specifieke rollen en verantwoordelijkheden te geven en waar nodig nieuwe partijen in het leven te roepen (bestelsturing).<sup>6</sup> De overheid moet ervoor zorgen dat het samenspel tussen al die partijen uitmondt in het realiseren van maatschappelijke doelen van onderwijs. In lijn met die gedachte daalde het aantal ambtenaren op het departement. Elke onderwijssector kreeg zijn eigen sectorraad.<sup>7</sup> Hoewel de historie en positie van deze vijf sectorraden verschilt, vervullen ze allemaal een belangrijke intermediaire rol bij beleidsvorming. In het funderend onderwijs vervullen de PO-raad en de VO-raad meerdere rollen. Soms treden ze namens schoolbesturen op als onderhandelingspartner van de rijksoverheid; soms fungeren ze als brancheorganisatie voor iedereen die in het onderwijs werkt; en soms vervullen ze een rol bij de uitvoering van beleid. Sectorraden voeren ook – als werkgevers – het arbeidsvoorwaardenoverleg met de vakbonden, terwijl het ministerie de omvang van de bekostiging bepaalt.

### 2.1 Bestuurlijk vermogen in drievoud

Besturen vereist *capacity*. Dat is het vermogen om (toekomstige) opgaven te identificeren, beleid te maken, besluiten te nemen en die besluiten ook tot uitvoering te brengen. De term *capacity* verwijst naar alles wat daarvoor nodig is, inclusief menskracht, kennis, informatie en expertise maar ook onderling vertrouwen en legitimiteit. In dit essay gebruik ik de term vermogen steeds in die brede betekenis.

Om een stelsel van multi-level governance goed te laten functioneren, zijn drie vormen van bestuurlijk vermogen nodig. Ten eerste bestuurlijk vermogen op centraal niveau, daarmee bedoel ik hier de landelijke overheid. Ten tweede bestuurlijk vermogen op decentraal niveau, hier de onderwijsbesturen. En ten derde *interactief bestuurlijk vermogen*, ofwel het samenspel tussen alle partijen die bij de besturing van het onderwijs betrokken zijn: overheid, onderwijsbesturen, sectorraden, profielorganisaties<sup>8</sup>, vakinhoudelijke verenigingen, vakbonden, belangenbehartigers, expertisecentra, gemeenten, fondsen, educatieve uitgeverij, enzovoorts. Deze partijen kunnen allerlei

vormen aannemen: van publiek bekostigd, tot non-profit en for-profit. Omwille van de leesbaarheid gebruik ik voor alle organisaties tussen overheid en onderwijsbesturen de term middenveld. Bij interactief bestuurlijk vermogen gaat het dan om de rol die elk van die partijen – overheid, onderwijsbesturen én middenveld – heeft en neemt in relatie tot anderen, en of die partijen in hun onderlinge samenspel in staat zijn zaken voor elkaar te krijgen, problemen op te lossen, te leren en aanpassingen te maken.<sup>9</sup>

### 3. Voor de crisis

Om de bestuurlijke verhoudingen tijdens de covid-19-crisis te begrijpen, sta ik eerst stil bij de drie vormen van bestuurlijk vermogen vóór de crisis.

#### 3.1 Bestuurlijk vermogen op centraal niveau

Maatschappelijke ordening, en het verdelen en toedelen van verantwoordelijkheden wat daarbij hoort, gaat altijd gepaard met spanningsvelden en grijze gebieden. Maatschappelijke ontwikkelingen nopen ook steeds om herijking. In de loop der tijd zijn verschillende manieren ontwikkeld om productief met die spanningsvelden om te gaan. Vanaf de jaren '80 was het begrippenpaar 'wat' en 'hoe' zo'n manier.<sup>10</sup> Het parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen, beter bekend als de commissie-Dijsselbloem, bracht dit onderscheid opnieuw onder de aandacht.<sup>11</sup> De idee was dat de overheid over 'het wat' zou gaan en instellingen over 'het hoe'. Bijvoorbeeld: de overheid gaat via het formuleren van kerndoelen en exameneisen over wát er wordt onderwezen; scholen gaan via de inrichting van het onderwijsleerproces over hóe ze onderwijzen. In de praktijk is zo'n onderscheid onhoudbaar.<sup>12</sup> Zo heeft de formulering van leerdoelen – bijvoorbeeld in termen van competenties – onvermijdelijk implicaties voor de inrichting van het onderwijsleerproces. Bovendien zijn niet alleen in 'het wat' maar ook in 'het hoe' publieke waarden vervat die de overheid moet beschermen en borgen.<sup>13</sup> Het is niet voor niets dat de Inspectie van het Onderwijs zich niet alleen een oordeel vormt over leeruitkomsten van leerlingen, maar ook over het pedagogisch klimaat. Omdat 'het wat' en 'het hoe' in de praktijk sterk met elkaar verweven zijn, schendt de overheid voortdurend de belofte om niet in 'het hoe' te treden. Dat ondermijnt het vertrouwen in de overheid.

<sup>5</sup> Bij lumpsum financiering ontvangen onderwijsbesturen een vast bedrag dat voornamelijk gebaseerd is op het aantal leerlingen of studenten. Besturen verantwoorden zich over de manier waarop ze het geld besteden om hun opdracht uit te voeren. Eerder kende het funderend onderwijs een declaratiesysteem, waarbij scholen de kosten bij het ministerie declareerden.

<sup>6</sup> Bronneman-Helmers (2011).

<sup>7</sup> PO-raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen (VH) en Universiteiten van Nederland (voormalig VSNU).

<sup>8</sup> Sinds de sectorraden, is dit de term voor sector-overstijgende, identiteitsgebonden organisaties als Verus en VOS-ABB.

<sup>9</sup> Stoker (2019).

<sup>10</sup> WRR (2010).

<sup>11</sup> Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008).

<sup>12</sup> Onderwijsraad (2013).

<sup>13</sup> WRR (2012).

De laatste decennia hebben de uitgangspunten van bestelsturing hun beslag gekregen in de omvang, inrichting en rol van het departement. Waar het ministerie in de jaren '60 van de vorige eeuw de menskracht had om zelf het onderwijs te sturen, is dat vanaf de jaren '90 gestaag verminderd. De rol van rijksambtenaren is de laatste decennia verschoven van inhoudelijke expertise naar regie voeren. Daarnaast wordt het uit de wind houden van bewindslieden een steeds belangrijker onderdeel van werk van ambtenaren.<sup>14</sup> Er zijn nog maar weinig ambtenaren die langdurig zijn ingevoerd in beleidskwesties en de mensen, het veld en de wetgeving van haver tot gort kennen.<sup>15</sup> Het fenomeen van hybride ambtenaren –bijvoorbeeld deels rijksambtenaar, deels leraar – doet aan die structurele ontwikkeling weinig af.

Kortom: het bestuurlijk vermogen op centraal niveau is tamelijk beperkt. Bovendien wordt een toenemend deel van dat vermogen ingezet voor, laten we zeggen, Haagse perikelen. Dat laat weinig tijd, capaciteit en expertise om lange verbindingen met 'het veld' aan te gaan, de impact van beleid in de praktijk te volgen, daarvan te leren en steeds beter beleid te maken.

### 3.2 Bestuurlijk vermogen op decentraal niveau

Onder de noemer van deregulering en autonomievergroting kregen onderwijsbesturen na de jaren '80 meer vrijheden én verantwoordelijkheden. Omdat daar een zekere schaalgrootheid voor nodig is, werd bestuurlijke schaalvergroting gestimuleerd. Vooraf, in 1985, wees het departement zelf al op een cruciale randvoorwaarde om van deze nieuwe rolverdeling een succes te maken: namelijk professionalisering van bestuur en management van instellingen.<sup>16</sup> Sindsdien zijn hiertoe weliswaar diverse initiatieven genomen, maar tot op de dag van vandaag zijn er geen formele eisen voor schoolleiders en onderwijsbestuurders, noch beroepsprofielen. Er zijn inmiddels wel beroepsregisters voor schoolleiders in primair en voortgezet onderwijs, maar die zijn vrijblijvend. Er hangt niks van af. Iedereen kan onderwijsbestuurder worden en hetzelfde geldt voor directeurs, schoolleiders en interne toezichthouders.

Een paar jaar geleden lichtte de OECD het Nederlandse onderwijsstelsel door. Belangrijke conclusies waren: tekortschietend leiderschap, onvoldoende bestuurlijk vermogen bij onderwijsbesturen en het ontbreken van waarborgen voor zowel leiderschap als bestuurlijk vermogen.<sup>17</sup>

Waar colleges van bestuur in mbo en ho een beroep kunnen doen op een ondersteunend apparaat dat bemenst is met experts, moet menig po bestuurder het doen met een deeltijd secretaresse; daar zit de bestuurder in de avonduren zelf beleidsstukken en jaarverslagen te typen. Waar de grootste besturen het onderwijs verzorgen voor meer dan 30.000 leerlingen, is circa de helft van de po-besturen verantwoordelijk voor één school. De Inspectie van het Onderwijs constateert al een paar jaar dat een deel van de besturen – naar schatting 20% – tekortschiet op het gebied van onderwijskwaliteit. Deze besturen hebben onvoldoende zicht op onderwijskwaliteit en het lukt hen niet om te sturen op verbetering.<sup>18</sup> De laatste jaren wordt veel gevraagd en verwacht van bestuurlijke samenwerking op lokaal niveau, o.a. bij passend onderwijs en afstemming met jeugdzorg.<sup>19</sup> Voor verschillende beleidsdomeinen gelden echter verschillende al dan niet geografische indelingen, met elk hun eigen wetgeving, bekostiging en verantwoording. Dat gebrek aan congruentie maakt kleine onderwijsbesturen nog eens extra kwetsbaar; ze worden overvraagd.<sup>20</sup>

Kortom: bestuurlijk vermogen op decentraal niveau kenmerkt zich in het funderend onderwijs vooral door grote verschillen tussen instellingen.

### 3.3 Interactief bestuurlijk vermogen<sup>21</sup>

Bij interactief vermogen gaat het om het samenspel tussen alle partijen die bij de besturing van onderwijs betrokken zijn. De ultieme toetssteen is of al die betrokken partijen, met ieder een eigen rol, er met elkaar in slagen problemen op te lossen.<sup>22</sup> Zo beschouwd moet de constatering zijn dat het interactieve vermogen in het onderwijs vóór de covid-19-crisis veel te wensen overliet. Het lukt al jaren niet om grote vraagstukken in het onderwijs adequaat aan te pakken. Om er een paar te noemen: de taal- en rekenvaardigheid van veel kinderen schiet tekort om zelfstandig te functioneren en hun aantal wordt groter in plaats van kleiner; terwijl een tekort aan leraren al vele jaren geleden werd voorzien, blijven partijen naar elkaar wijzen voor oplossingen; in het funderend onderwijs is het curriculum verouderd en overladen, maar plannen om de inhoud van het onderwijs meer bij de tijd te brengen verzanden; het hoger onderwijs is door groeiende instroom van studenten structureel overbelast, maar basale keuzes (meer geld of minder studenten) blijven uit.

<sup>14</sup> Theisens (2018).

<sup>15</sup> Veringa (2021).

<sup>16</sup> Ministerie van O&W (1985).

<sup>17</sup> OECD (2016).

<sup>18</sup> Inspectie van het Onderwijs (2019).

<sup>19</sup> Ledoux & Waslander (2020).

<sup>20</sup> Regioatlas.nl; Onderwijsraad (2017); Inspectie van het Onderwijs (2019).

<sup>21</sup> Deze paragraaf bouwt voort op mijn onderzoek met Edith Hooge en Henno Theisens, zie o.a. Hooge (2017); Waslander, Hooge & Theisens (2017); Waslander, Hooge, Theisens & Pater (2020); Hooge, Waslander & Theisens (2021).

<sup>22</sup> Stoker (2019).



Wat deze vraagstukken kenmerkt, is niet alleen dat ze de fundamenteën van het onderwijs raken, maar ook dat oplossingen niet dichterbij komen. Dat ligt niet aan ontbrekende kennis, niet aan een gebrek aan ideeën, voornemens en plannen, en vaak ook niet eens aan onvoldoende geld. De oorzaak ligt steeds bij het samenspel tussen betrokken partijen. Die situatie laat zich nog het best omschrijven als een sturingsimpasse. Vanuit de eigen rol, positie en logica is het onderlinge samenspel ontaardt in een vicieuze cirkel die partijen samen in stand houdt. Het disfunctioneren komt niet door één partij die schuld heeft, maar door het geheel waar niemand verantwoordelijk voor is. En dat is precies het probleem.

### Vicieuze cirkel

Vanaf de jaren '80 is de rolverdeling dat de overheid verantwoordelijk is voor het bestel en onderwijsbesturen de ruimte hebben om op lokaal niveau eigen keuzes te maken. Het toedelen van verantwoordelijkheden aan onderwijsbesturen stelt alleen iets voor als die besturen ook handelingsvrijheid hebben, zowel beleidsinhoudelijk als financieel. Ruimte voor eigen beleidskeuzes leidt tot verscheidenheid tussen besturen; dat is precies de bedoeling. Dat raakt al snel aan noties omtrent rechtvaardigheid: waar wordt een wenselijk verschil een vorm van onwenselijke ongelijkheid?<sup>23</sup> Logischerwijs kunnen er onderwijspraktijken ontstaan die de overheid om andere redenen onwenselijk acht. En wat dan? Als het ministerie de teugels aanhaalt en weer strengere regels invoert, is dat contractbreuk vanuit het perspectief van besturen. Laat het ministerie dat achterwege, dan leidt dat via (sociale) media en belangenorganisaties tot verontwaardiging, aantasting van publiek vertrouwen in zowel overheid als bestuurders, en politieke druk om alsnog paal en perk te stellen.

Handelingsvrijheid heeft ook een financiële component, vandaar lumpsum financiering. Maar het verstrekken van publieke middelen zonder daarmee direct invloed uit te kunnen oefenen blijkt keer op keer een bijzonder lastige politieke opgave. Als de Tweede Kamer afdwingt dat er geld komt voor jonge leraren, dan wil de Kamer bewijs zien dat er dankzij dat geld ook daadwerkelijk meer jonge leraren zijn gekomen. Zo'n directe relatie is vaak niet zichtbaar te maken, zeker niet als het geld in de lumpsum 'verdwijnt'.<sup>24</sup> Om te zorgen dat het geld naar 'de goede dingen' gaat, ontstaan naast de lumpsum allerlei andere vormen van financiering en eisen aan verantwoording.<sup>25</sup> Met als gevolg groeiende complexiteit en regeldruk. Bestuurders vatten die inperking van financiële autonomie op als motie van wantrouwen.

Om in dit krachtenveld legitimiteit te verwerven en te behouden, betreft de overheid andere partijen intensief bij het beleid en maakt ze veel gebruik van zogeheten soft-governance instrumenten zoals convenanten en handreikingen. De overheid is het onderwijs gaan sturen met, via en middels netwerken met tal van (belangen)organisaties. Die netwerken zien er per sector en per beleidsthema verschillend uit. Sectorraden nemen er steeds een centrale positie in, de professionele stem van leraren ontbreekt systematisch.

Dit sturen met netwerken voegt elementen toe aan voor de vicieuze cirkel van de sturingsimpasse. Elk van die netwerken, met relevante partijen voor dát specifieke thema, ontwikkelt eigen manieren om invloed uit te oefenen op leraren, schoolleiders en bestuurders. Op schoolniveau komen al die invloeden van buitenaf bij elkaar. Dat leidt tot een optelling van claims en wensen waar scholen onmogelijk aan kunnen voldoen. Om overbelasting te voorkomen, kiezen besturen en scholen voor aanpassingen die relatief weinig overhoophalen. Daardoor verandert er ook maar weinig. Voor de overheid is dat vervolgens aanleiding om op specifieke onderdelen dwingender te worden opdat er ook écht iets gaat veranderen. Dat zet onderwijsorganisaties onder grotere druk, maar om tal van redenen (o.a. tijd en complexiteit) staan aanpassingen vaak 'los' van bestaande routines. Het gevolg is dat organisaties door gebrek aan congruentie en coördinatie na verloop van tijd nog meer overbelasting ervaren. Om zich staande te houden proberen ze minder vatbaar te worden voor 'Den Haag', bijvoorbeeld door zich af te schermen, plichtmatig door administratieve hoepels te springen of nieuwe plannen 'beleidsarm' in te voeren. Ze worden beleidsresistent. Wat voor politiek en departement vervolgens weer aanleiding is om nog zwaarder en dwingender geschut in te zetten, zoals een wettelijke verplichting (bv. de rekentoets). Dat stuit dan regelmatig op zoveel verzet dat de overheid op zijn schreden terug moet treden. Wat op zijn beurt weer bevestigt dat je er als bestuurder of schoolleider goed aan doet bij nieuw beleid te wachten tot het overwaait.

Het resultaat is dat partijen elkaar gevangenhouden in een disfunctioneel patroon, het onderlinge vertrouwen bij iedere rondgang afneemt, en de beleidsvervreemding onder professionals toeneemt. Sturing verwordt tot een dans rond niet-toegewezen verantwoordelijkheden. Ook de media spelen daarin een rol, als strijdtoneel over de definitie van 'het probleem', waarvoor ofwel de ene ofwel de andere partij verantwoordelijk is.<sup>26</sup> Ondertussen komt geen enkele oplossing dichterbij.

<sup>23</sup> Raad van State (2016).

<sup>24</sup> Om precies die reden is bij de middelen om de werkdruk te verlagen een andere systematiek gebruikt. Deze subsidie is verstrekt aan scholen, en passeert daarmee besturen. Vervolgens is het aan teams van leraren om zelf te bepalen waar de middelen aan worden besteed, ook als dat konijnen of kippen zijn.

<sup>25</sup> Onderwijsraad (2018).

<sup>26</sup> Waslander & Van der Weide (2010); Waslander (2020).

Het interactief bestuurlijk vermogen in het onderwijs laat zich voor de pandemie het best beschrijven als een sturingsimpasse. Kan de covid-19-crisis die sturingsimpasse doorbreken? Het vervolg van dit essay probeert die vraag te beantwoorden aan de hand van concrete situaties die zich sinds de crisis voordoen. Ik maak een grof onderscheid in drie fasen: de acute crisis rond het voorjaar van 2020; de fase van aanhoudende crisis rond de herfst van 2020 tot de zomer van 2021; en de fase waarin een begin wordt gemaakt met het nadenken over oplossingen van 'het probleem'.

#### 4. Fase I: acute crisis

In de eerste maanden van 2020 raakt de wereld in de greep van covid-19. Ook in Nederland dient een acute crisis van ongekende proporties zich aan. In die eerste fase zijn er, ook in het onderwijs, allerlei voorbeelden van effectief samenspel van partijen die snel iets voor elkaar krijgen. Hier noem ik er drie. Daarnaast is er een veelbesproken voorbeeld van minder soepel samenspel: hoewel het kabinet op basis van een OMT-advies besluit dat scholen openblijven, sluiten ze toch hun deuren.

##### 4.1 Snel en effectief

De omschakeling van het vanzelfsprekende onderwijs-op-locatie naar een situatie met volledig onderwijs-op-afstand voltrekt zich in maart 2020 in een razend tempo. In de meest acute fase van de crisis zijn vooral leraren aan zet. Veel onderwijsregels en -richtlijnen gaan per onmiddellijk overboord.<sup>27</sup> Dankzij grote inzet en creativiteit slagen veel scholen erin de continuïteit van het onderwijs te waarborgen, op een manier die eerder voor onmogelijk werd gehouden. Leraren helpen elkaar en leren van elkaar. Het is een tijd van ultieme professionele autonomie. Leraren krijgen eventjes veel waardering voor hun grote verdiensten. Directeuren, schoolleiders, bestuurders en beleidsmakers hebben vooral een faciliterende rol. Om alle leerlingen in het funderend onderwijs toegang tot onderwijs-op-afstand te bieden, organiseren scholen laptops, notebooks en andere devices, krijgt een intermediaire organisatie (SIVON) de opdracht voor inkoop en distributie, en stelt het departement budget beschikbaar. Hoewel de distributie ongetwijfeld niet overal helemaal vlekkeloos verloopt, is het een eerste voorbeeld van goed samenspel tussen alle betrokkenen.

Een tweede voorbeeld is de opvang voor kwetsbare leerlingen. Als scholen hun deuren sluiten, wordt pijnlijk duidelijk dat een aantal leerlingen acuut een noodzakelijke veilige plek kwijtraakt. Dankzij samenwerking tussen scholen, besturen, gemeenten, kinderopvang- en andere organisaties lukt het op veel locaties om deze leerlingen snel op te vangen. Hoewel ook hiervoor geldt dat die samenwerking op de ene plaats soepeler verloopt dan op

de andere, overheerst het beeld dat de opvang voor leerlingen in kwetsbare situaties vrij snel georganiseerd is.

Een derde voorbeeld van snel en effectief samenspel is het delen van relevantie informatie en kennis over het geven van onderwijs-op-afstand. Het departement en diverse organisaties uit het middenveld vervullen vooral een ondersteunende rol en werken samen aan websites (lesopafstand.nl) om informatie ter beschikking te stellen. Bestuurders, schoolleiders en onderzoekers benutten bestaande netwerken om ervaringen te delen en er ontstaan ad-hoc en dankzij sociale media nieuwe netwerken.

##### 4.2 Scholen open, scholen dicht

Dat niet alles goed verloopt is onvermijdelijk. In de acute fase van de crisis is kennis over het virus en informatie over verspreiding zeer beperkt, volgen ontwikkelingen elkaar razendsnel op, en ontbreekt overzicht en coördinatie.

Op de persconferentie van donderdag 12 maart 2020 zegt minister-president Mark Rutte dat scholen voor primair en voortgezet onderwijs voorlopig openblijven. Omdat de risico's op besmetting daar laag zijn, maar zeker ook omdat "de maatschappelijke gevolgen heel groot zouden zijn als ouders, omdat de kinderen thuis zijn, ook ouders noodgedwongen thuis zouden moeten blijven." Rutte zegt herhaaldelijk de zorgen onder leraren te erkennen, maar doet even herhaaldelijk een beroep op leraren om "onze belangrijke sectoren" zoals de zorg, de politie en de brandweer, te laten functioneren.<sup>28</sup> Een dag later herhalen de onderwijsministers die boodschap na overleg met sectorraden en vakbonden: scholen blijven open. Omdat iedereen met klachten moet thuisblijven en er quarantaine regels gelden, kan het gebeuren dat scholen afwisselend en voor een deel van hun leerlingen op een andere manier onderwijs moeten verzorgen. De bewindslieden geven aan welke groepen leerlingen dan prioriteit moeten krijgen; examenkandidaten staan hoog op het lijstje. Na de persconferentie op donderdag en de bevestiging door de onderwijsministers op vrijdag, volgt een grote stroom reacties van ouders, leraren, studenten, schoolleiders, politici en medici. Het is dat weekend aanleiding voor veelvuldig overleg tussen departement, sectorraden en vakbonden.<sup>29</sup> Op zondag 15 maart, om half zes in de vooravond, maakt minister Slob via een persconferentie bekend dat kinderopvang en scholen voor po en vo hun deuren moeten sluiten. Met onmiddellijke ingang en voor tenminste drie weken. Scholen moeten voor kinderen van ouders met 'cruciale beroepen' noodopvang organiseren. Als belangrijkste reden voor deze ommezwaai wijst Slob op de organiseerbaarheid van onderwijs-op-locatie. Het OMT-advies is niet veranderd.

<sup>27</sup> Veringa (2021).

<sup>28</sup> Persconferentie 12 maart 2021.

<sup>29</sup> Veringa (2021).

Een aantal onderwijsbesturen wacht de late persconferentie niet af. Zij hebben al besloten dat hun scholen dicht gaan en informeren leraren en ouders al op vrijdag, zaterdag of zondagochtend.

### 4.3 Interpretatie

Hoe is te begrijpen dat de bewindslieden stellig verkondigen dat scholen openblijven, terwijl in den lande scholen hun deuren al sluiten? Was het een kwestie van ‘angsthazen in het onderwijs’ die het in tegenstelling tot de ‘helden in de zorg’ massaal lieten afweten? Was het, zoals de bewindslieden zeiden, vooral een praktische kwestie van organiseren? Kwam het omdat scholen in buurlanden dicht gingen? Waren ouders – via de politiek – de drijvende kracht achter de sluiting? Zorgde het advies van de Federatie van Medisch Specialisten, op 14 maart, om de scholen juist wél te sluiten voor een omslagpunt? Zonder gedetailleerde reconstructie, waar dit essay niet voor bedoeld is, valt niet te achterhalen welke (combinatie van) factoren precies de doorslag heeft gegeven. Mij vallen vier dingen op: wat professionele autonomie vermag; hoe over onderwijs wordt gesproken; de grote variëteit aan bestuurlijke reacties; en de onderschatting van zorgen onder leraren en schoolleiders.

In de acute fase van de crisis komt het aan op veiligheid voor leerlingen en continuïteit van onderwijs. Regels en gebruiken verdwijnen naar de achtergrond, professionals krijgen de ruimte om te doen wat ze nodig achten, bestuurders en beleidsmakers faciliteren. Leraren wisselen uit en bouwen in no-time expertise op. Even zijn de rollen omgedraaid. Met een heldere focus en ruimte voor professionals lukt het om in zeer korte tijd heel veel voor elkaar te krijgen. Dat is een belangrijk constatering.

Een tweede observatie is daarmee in schril contrast. De manier waarop RIVM, OMT en bewindslieden over onderwijs spreken is ontluisterend en helpt beslist niet om onderwijsprofessionals aan te spreken. In OMT-adviezen, persconferenties en brieven gaat het vooral over risico’s voor kinderen en nauwelijks over risico’s voor leraren. Bijna twee jaar later is dat bij discussies over een vervroegde kerstvakantie nog steeds zo. Bij de beroepsgroep valt het in een toch al volle emmer van zich niet-gehoord en niet-gezien voelen door ‘politiek Den Haag’.<sup>30</sup> Het belang van onderwijs voor de BV Nederland krijgt wel veel aandacht: sluiting van scholen is schadelijk voor productiviteit en economische herstel. Ook wordt de bewaarfunctie van scholen benadrukt: het van de straat houden van kinderen op momenten dat volwassenen werken. In deze weergave is onderwijs iets instrumenteels; een middel voor een ander, kennelijk hoger doel. De motivatie van professionals ligt juist bij de intrinsieke waarde van onderwijs, bij onderwijs als waarde op zichzelf. In uitlatingen van politici en medici komt die intrinsieke waarde er bekaaid vanaf, zeker in het begin van de crisis. Terwijl er dankzij de

professionaliteit van leraren heel veel goed gaat, worden ze niet op hun professionaliteit aangesproken.

Een derde observatie is dat bestuurders heel verschillend reageren.<sup>31</sup> Sommigen besluiten zelf de scholen onder hun bevoegd gezag te sluiten onder verwijzing naar hun eigen verantwoordelijkheid. Anderen willen vooral weten waar ze aan toe zijn en hebben behoefte aan bewindslieden die snel duidelijkheid geven. Een deel van de bestuurders wil dat alle scholen hetzelfde doen, om niet voortdurend allerlei ingewikkelde discussies met leraren en ouders te hoeven voeren. Zo doet het bijzondere fenomeen zich voor dat bestuurders die normaliter voor in de rij staan om hard te roepen dat de overheid zich ergens niet mee te bemoeien heeft, nu net zo hard roepen om uniforme richtlijnen van diezelfde overheid.

De vierde observatie verwijst het meest direct naar bestuurlijke vermogens. De snelle ommezwaai in het weekend van 14/15 maart, wijst erop dat kabinet, onderwijsministers, ambtenaren, sectorraden en vakbonden onderschatten wat zich ondertussen binnen scholen afspeelt. Of, als dat bij een aantal partijen wel goed op het netvlies staat, krijgt het onvoldoende gewicht in de besluitvorming. Op het moment dat de minister-president en de onderwijsminister publiekelijk bevestigen dat de scholen openblijven, hebben diverse schoolleiders en bestuurders al besloten de deuren te sluiten. En terwijl op zondag crisisoverleg wordt gevoerd op het ministerie, informeren scholen in den lande hun leraren en ouders al dat leerlingen op maandag niet naar school kunnen komen. Dat de praktijk leidend is in een crisissituatie en politieke besluitvorming volgend, is niet vreemd. Bovendien worden scholen, juridisch gezien, gesloten op last van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dat overleg en afstemming tijd vraagt begrijpt iedereen. Maar wat wel verbaast is hoelang in het bestuurlijk en ambtelijk overleg wordt volgehouden dat scholen openblijven terwijl daar in de praktijk al flink van wordt afgeweken. Wat zegt dat over de afstand tussen zegslieden op centraal niveau en bij organisaties in het middenveld met professionals die dagelijks onderwijs maken? Hoe snel circuleert informatie tussen onderwijsprofessionals, belangengroepen, middenveld en departement? De gebeurtenissen kunnen wijzen op haperend interactief bestuurlijk vermogen: essentiële informatie uit de onderwijspraktijk klinkt onvoldoende door in gremia op landelijke niveau waar de besluiten worden genomen.

## 5. Fase II: de crisis houdt aan

Na een fase van acute crisis wordt tegen de zomer van 2020 voor iedereen duidelijk dat de pandemie nog wel even gaat duren. In ieder geval maanden, misschien wel jaren. Terwijl de crisis aanhoudt ontstaat een andere dynamiek met veel aandacht voor ‘het nieuwe normaal’. Voor de fase van aanhoudende crisis

<sup>30</sup> Waslander (2020).

<sup>31</sup> Commissie-Damhof (2021).

beschouw ik twee situaties: het opnieuw sluiten van de scholen in de winter van 20/21 en de verplichte openstelling van het voortgezet onderwijs net voor de zomer van 2021.

### 5.1 Winterlockdown

Na de zomer van 2020 volgt in het najaar een nieuwe golf besmettingen. Opnieuw zijn ingrijpende maatregelen nodig en opnieuw moeten scholen hun deuren sluiten. Nu voor een periode die uiteindelijk van half december tot begin februari duurt. Op beleidsniveau is geleerd van de eerste lockdowns; er zijn direct uitzonderingen voor kwetsbare leerlingen. Binnen scholen heeft men gezien wat onderwijs-op-afstand met leerlingen doet. Het sluiten van schoolgebouwen raakt verschillende groepen leerlingen hard.

Terwijl de covid-19-crisis voortduurt, worden service-documenten van het departement en protocollen van de sectorraden steeds lijdiger. Net als bij andere soft-governance instrumenten is de status van deze teksten onduidelijk. Is het een hulpmiddel waar besturen en schoolleiders vrijblijvend hun voordeel mee kunnen doen? Zijn het regels die opgevolgd moeten worden? Bestuurders gaan er heel verschillend mee om. Tijdens de winterlockdown zoekt een aantal besturen alle ruimte die er is. Sommige bestuurders en schoolleiders vinden een nieuwe schoolsluiting voor (een deel van) hun leerlingen onverantwoord. Na vaak veelvuldig overleg met leraren, ouders en leden van medezeggenschapsraden en raden van toezicht, besluiten zij dat (een deel van) hun scholen voor alle leerlingen openblijven. Geen onderwijs-op-afstand, maar voor iedereen onderwijs-op-locatie. Als alle leerlingen op een school als kwetsbaar zijn aangemerkt, kan dat binnen de dan geldende regels. Dat is ook het oordeel van departement, Inspectie van het Onderwijs en sectorraden. Bestuurders die besluiten dat een school lesgeeft op locatie, hebben overigens lang niet altijd het gevoel dat die ruimte voor eigen afwegingen ook echt bestaat; soms worden ze gevierd door ouders en leraren, maar verguisd door collega-bestuurders die daardoor extra druk ervaren om hetzelfde te doen.

### 5.2 Scholen dicht, scholen open

Op 22 mei, net voor Pinksteren, komt de boodschap dat vo-scholen vanaf 31 mei weer volledig open mógen, en vanaf 7 juni volledig open móeten. Leerlingen hoeven onderling geen afstand te houden, maar die afstand geldt wel voor contact met leraren. Leerlingen en leraren moeten zichzelf twee keer per week testen. De zelftests worden via school verstrekt. De aankondiging geeft scholen twee weken de tijd om het allemaal te organiseren. Argumenten om volledig onderwijs-op-locatie te verplichten, zijn de kwaliteit van onderwijs, en meer nog het sociale welzijn van leerlingen. Het belang dat leerlingen elkaar en hun leraren weer dagelijks ontmoeten wordt zwaar aangezet. Scholen die niet volledig opengaan zullen ter verantwoording worden geroepen. Hoewel veel leerlingen, leraren, schoolleiders en ouders blij zijn met de versoepeling, komen er ook

onmiddellijk kritische reacties. Voor scholen in vakantieregio Noord betekent volledige openstelling dat het hele rooster voor de zoveelste keer overhoop moet, voor zeven tot tien lesdagen die nog resteren tot de zomervakantie. De situatie is dan dat leerlingen elkaar, zeker ook buiten school, al veelvuldig ontmoeten en hun leraren misschien niet dagelijks, maar wel heel regelmatig in levenden lijve zien. Bestuurders zien dat steeds meer schoolleiders en leraren op of over de rand van uitputting functioneren. Een aantal bestuurders en schoolleiders besluit de verplichting naast zich neer te leggen en de ontstane praktijk te continueren tot de zomervakantie. Men ziet de verplichte openstelling als symbolisch beleid en heeft daar weinig sympathie voor. Diverse bestuurders worden vervolgens op het departement ontboden.

### 5.3 Interpretatie

Naarmate de crisis langer aanhoudt, worden verschillen tussen besturen en scholen duidelijker. Als de meeste scholen dicht zijn, blijven sommigen toch open; als de meeste scholen volledig opengaan, blijft een aantal gedeeltelijk dicht. Is die variëteit een manifestatie van een stelletje eigenwijze en onwillige onderwijs-bestuurders? Getuigt het van een beleidsresistente sector? Of is het precies wat zou je wensen als een crisis niet iedereen even hard raakt?

In mijn optiek doen veel bestuurders precies wat ze geacht worden te doen en waar ze voor en gedurende de covid-19-crisis ook voortdurend op worden aangesproken. Namelijk, de eigen specifieke situatie in ogenschouw nemen en in overleg met direct betrokkenen proberen verstandig te handelen. Dat kan betekenen dat hun legitieme en lokaal gelegitimeerde oordeel is dat sommige scholen openblijven, ondanks de winterlockdown. En dat tegen de zomer het wederom omgooien van roosters niet opweegt tegen te verwachten positieve effecten bij leerlingen. Met als gevolg dat er verschillen ontstaan. Dat is geen anomalie, maar een voortzetting van de gebruikelijke combinatie van centrale en decentrale verantwoordelijkheden.

Hoe erg is dergelijke variëteit in crisissituaties? Als een crisis sommigen veel harder raakt dan anderen, dan zijn verschillen die voortvloeien uit die verschillende impact juist wenselijk. De vraag is eerder: krijgt de ene kwetsbare leerling dankzij een competente bestuurder wél onderwijs-op-locatie, en de andere als gevolg van zwakke bestuurlijke knieën niet? Het antwoord is zonder twijfel ja. Alle ongemak van dat antwoord is niet voorbehouden aan de covid-19-crisis. Voor alle duidelijkheid: hier is helemaal niets normaal aan, maar dit 'nieuwe normaal' is niet anders dan het 'oude normaal'.

Wat er net voor de zomer in het vo gebeurde geeft om andere redenen te denken. Bestuurders die ontboden worden omdat ze de verplichting om scholen volledig te openen naast zich neerleggen, treffen ambtenaren die niet anders kunnen dan begrip tonen voor hun afwegingen. Tot een wijziging in

handelswijze leidt een bezoek op het matje bij mijn weten zelden. Het is ook maar zeer de vraag of er een juridische basis is om de verplichting te handhaven. Dit betekent dat de minister een ferme boodschap afkondigt, dat besturen dat voor kennisgeving aannemen, zonder verdere consequenties. Dat ondermijnt de legitimiteit van de centrale overheid.

Opnieuw zijn de gebeurtenissen een indicatie van tekortschietend interactief bestuurlijk vermogen. Immers: was op het departement niet bekend wat zo'n verplichting in de praktijk zou betekenen? Hoe verlopen de informatie- en communicatiestromen tussen overheid, organisaties in het middenveld en onderwijsbesturen?

## 6. Fase III: 'het probleem' oplossen

Terwijl de covid-19-crisis voortduurt wordt de impact op leerlingen steeds duidelijker. De roep zwelt aan om na te denken over compensatie en herstel.

### 6.1 Nationaal Programma Onderwijs

Begin 2021 maken de bewindslieden bekend dat voor onderwijs 8,5 miljard euro beschikbaar komt voor 'herstel en ontwikkeling'. In de maanden erna krijgen de contouren van het Nationaal Programma Onderwijs meer vorm. Nu er zoveel extra geld naar het onderwijs gaat, wil de Tweede Kamer zeker weten dat het geld op 'de goede plek' terecht komt en aan 'de goede dingen' wordt besteed. Daarmee doelend op 'de leraar in de klas' en 'bewezen effectieve didactieken'. In het voorjaar van 2021 kondigt de minister een apart traject aan, met aparte gremia en een strakke planning. Om het geld te verdelen moet iedere school in april 2021 een scan uitvoeren, in mei maatregelen kiezen uit een menukaart met 'bewezen effectieve interventies', waarna ze in juni horen hoeveel geld ze krijgen, zodat ze rond de zomer een school-specifiek programma kunnen maken. Voor twee schooljaren, want langer loopt het programma niet. Verantwoording zal volgens een dan nog onbekend maar uniform format verlopen. Besturen zijn verantwoordelijk, maar de minister hecht eraan dat de regie op schoolniveau ligt. Verder is een rol voorzien voor gemeenten, samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de Inspectie. Er komt een aparte implementatiemonitor, een aparte commissie met wetenschappers en een maatschappelijke begeleidingscommissie.

De eerste plannen roepen veel reacties op. De Algemene Rekenkamer waarschuwt alvast op voorhand dat zo onmogelijk is vast te stellen of beoogde doelen worden gerealiseerd. Het CPB twijfelt aan de uitvoerbaarheid omdat er niet genoeg

mensen zijn. Sectorraden en profielorganisaties pleiten voor een langere looptijd, ruimte voor maatwerk en een focus op structurele problemen.<sup>32</sup> Er wordt op gewezen dat deze langgewenste grote investering door de strikte condities niet leidt tot de noodzakelijke duurzame verbetering van het onderwijs.<sup>33</sup> Een aantal onderzoekers richt ad-hoc een Onderwijs-OMT op om scholen te adviseren. Mensen waarschuwen voor bijwerkingen van het NP Onderwijs: een verheviging van het lerarentekort en het verder ondergraven van kansengelijkheid. Velen zijn er beducht voor dat een aanzienlijk deel van de publieke middelen belandt bij commerciële dienstverleners, zoals instituten voor huiswerkbegeleiding en uitzendbureaus.

Ook onderwijsbestuurders en schoolleiders reageren op de plannen. Ze zijn blij met de extra middelen; dat geeft lucht en ruimte. Het is ook een erkenning dat de covid-19-crisis veel van leerlingen en leraren vraagt. Tegelijkertijd zijn er veel twijfels, bezwaren en tekenen van verzet. Onderwijsprofessionals vinden de aanpak betuttelend. Hoe aanmatigend is het wel niet dat de rijksoverheid van grote afstand denkt te weten wat er moet gebeuren om leerachterstanden in te lopen, terwijl scholen zelf nog niet eens zicht hebben op wat nodig is?! Bestuurders vinden dat het hen onnodig moeilijk wordt gemaakt als een deel van de middelen via gemeenten loopt en ze moeten afstemmen met samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Tegelijkertijd zien ze hun handelingsruimte ingeperkt door de (politieke) boodschap dat scholen de regie voeren en het aan schoolteams is om te bepalen hoe de middelen worden ingezet.<sup>34</sup> Sommige besturen vinden de combinatie van onrealistische doelen - 'binnen twee jaar alle achterstanden wegwerken' - en beperkte handelingsruimte zo bezwaarlijk, dat ze overwegen niet mee te doen aan het NP Onderwijs. Niet omdat ze denken dat ze geen problemen hebben of het extra geld niet kunnen gebruiken. Integendeel. Ze voorzien dat de voorgeschreven werkwijze in het beste geval niet gaat helpen om die problemen ook daadwerkelijk op te lossen en hen daar in het slechtste geval juist verder vanaf brengt.

In het najaar van 2021 blijkt dat de NPO-soep minder heet gegeten gaat worden dan aanvankelijk opgediend. De doelen van het programma worden verbreed, besturen en scholen krijgen meer ruimte voor eigen overwegingen, de verantwoording wordt minder complex dan gevreesd en de looptijd van het programma kan zo nodig een beetje worden verlengd. Officieus vertellen ambtenaren aan schoolbesturen dat ze geen geld kwijt gaan raken als ze de middelen niet binnen twee jaar besteden. Het NP Onderwijs brengt inderdaad veel

<sup>32</sup> O.a. Verus (2021).

<sup>33</sup> Groot & Maassen van den Brink (2021); Waslander (2021a; 2021b; 2021c); Onderwijsraad (2021).

<sup>34</sup> Motie Van Meenen / De Hoop nr 231; "omdat leraren en schoolleiders het beste weten waar de gelden van het NPO tot hun recht komen" en de systematiek van de werkdrummiddelen zich 'succesvol heeft bewezen'. Die systematiek houdt in dat de middelen niet op bestuurs- maar op schoolniveau beschikbaar komen, en dat binnen de school, met instemming van medezeggenschap bepaald wordt hoe ze worden besteed.

mobilititeit onder leraren teweeg. Met als bittere ironie dat scholen met leerlingen die het meest gebaat zijn bij goede en ervaren leraren, het tekort aan leraren alleen maar verder zien oplopen.<sup>35</sup>

## 6.2 Interpretatie

Toont het onderwijsveld zich hier van zijn immer kritische kant door zelfs bij een bedrag van € 8.500.000.000 te blijven mopperen? Waren al die eerdere smeekbedes om meer geld niet meer dan een roep om aandacht? Of ziet de overheid haar kans schoon om met het zoet van heel veel euro's ook het zuur van een stevige greep op de onderwijspraktijk de scholen in te krijgen?

In mijn optiek maakt het NP Onderwijs twee problemen van vóór de crisis nog eens zichtbaar. Ten eerste onthult de opzet van het NP Onderwijs nog eens door welke bril kabinet én Kamer naar onderwijs kijken. Ten tweede is het NP Onderwijs aanleiding voor een nieuwe rondgang langs de eerdergenoemde vicieuze cirkel van de sturingsimpasse.

### 'Het probleem'

De opzet van het NP Onderwijs stoelt op een gebrekkige en gemankeerde definitie van 'het probleem' van covid-19. Dat komt deels door de manier waarop het beleid tot stand komt.<sup>36</sup> De dominantie van het ministerie van Financiën, de logica achter de omvang van het bedrag, het ontbreken van onderwijsinhoudelijke overwegingen, de focus op meetbare leerachterstanden, de gedachte van snel inhalen, de korte termijn aanpak. Het getuigt allemaal van een financieel gestuurde, mechanische blik op onderwijs waarin efficiëntie het leidende principe is. Alsof onderwijs een lopende band met leerlingen is die volgens een standaard procedé door de school worden geïst, dat de coronacrisis op de pauzeknop heeft gedrukt, en dat dat te verhelpen is door de band middels voorjaars-, zomer- en herfstscholen een tandje sneller te zetten om het geleden productieverlies weer in te halen. Binnen een vastgestelde termijn, uiteraard.

In dit perspectief is onderwijs weinig meer dan het realiseren van meetbare leeropbrengsten van individuele leerlingen. Er is geen plaats voor de betekenis van scholen als sociale gemeenschappen, voor de notie dat leerlingen zich ontwikkelingen in onderlinge interactie, of voor de waarde van rituelen zoals de musical, het schoolkamp en het eindexamen. Voor mensen die hun professionele eer ontleen aan de maatschappelijke waarde van onderwijs en de brede vorming en ontwikkeling van jonge mensen is zo'n perspectief niets minder dan schofferend. Het bevestigt bovendien dat de overheid geen flauw idee heeft van waar het in de dagelijkse praktijk werkelijk

om gaat.<sup>37</sup> En dat terwijl de covid-19-crisis nu juist zonneklaar heeft gemaakt hoezeer onderwijs een door-en-door sociale praktijk is. Onderwijs ontstaat in sociale interacties tussen mensen, en scholen vormen een cruciaal onderdeel van het sociale weefsel waaruit een samenleving is opgebouwd.

### Vicieuze cirkel van de sturingsimpasse

De gebeurtenissen rond het NP Onderwijs zijn de aanzet voor een nieuwe rondgang door de vicieuze cirkel van de sturingsimpasse. Het begint met het kabinet dat geld beschikbaar stelt, waarna onderwijsinhoudelijke overwegingen het onderspit delven bij de uitwerking van het plan. Niemand met een beetje verstand van onderwijs verwacht dat onderwijsinstellingen in staat zijn om in zo'n korte tijd zo'n groot bedrag te besteden op een manier die werkelijk bijdraagt aan 'herstel en ontwikkeling'. Voortvloeiend uit de behoefte van kabinet en Kamer om te sturen op hoe scholen het geld besteden, komt het NP Onderwijs naast bestaande initiatieven te staan. Besturen en schoolleiders ervaren de politieke druk en micro-bemoeienis van de centrale overheid als blijk van wantrouwen. Juist nadat de acute fase van de pandemie veel ruimte bood aan professionele autonomie en onderwijsprofessionals hebben laten zien dat vertrouwen gerechtvaardigd is. Nadat kort is geroken aan een lang gekoesterde hoop van ruimte om te doen wat men nodig acht, volgt een harde realiteit van scans, menukaarten en monitoring. De teleurstelling, of beter gezegd ontgoocheling, is groot. Na alle kritiek worden de scherpste randjes van het plan gehaald, wat het programma voor de meeste besturen verteerbaar maakt. Maar de deuk in het onderlinge vertrouwen is niet zo makkelijk weggepoetst.

Zonder verdere aanpassingen laat het vervolg zich welhaast raden. Na afloop van het programma zal de conclusie zijn dat effecten van de extra middelen op het inlopen van leerachterstanden niet zijn vast te stellen, de Tweede Kamer zal onthutst reageren en de dienstdoende minister zal zich proberen te verantwoorden. In de tussentijd zullen (sociale) media zich tegoed doen aan de vraag wie verantwoordelijk is en zal het publieke vertrouwen in het bestuurlijk vermogen van overheid en onderwijsbesturen verder afbrokkelen. Uit de praktijk zullen dan al enige tijd verhalen komen over bijwerkingen, zoals een groot tekort aan leraren en toenemende ongelijkheid in onderwijskansen. En nog steeds zullen de grote problemen van het onderwijs onopgelost blijven.

<sup>35</sup> Waslander (2021d).

<sup>36</sup> NRC (2021); Waslander (2021c).

<sup>37</sup> Tummers (2012).

### **Box 1: Het contrast tussen funderend onderwijs en mbo/ho**

Voor zover het de bestuurlijke verhoudingen betreft, geeft de covid-19-crisis in het middelbaar beroeps- (mbo) en hoger onderwijs (ho) aanzienlijk minder aanleiding voor discussie dan in het funderend onderwijs. Hoe komt dat? Zonder enige ambitie of pretentie volledig te zijn, noem ik vijf relevante factoren. Ten eerste de leeftijd van leerlingen en studenten: het sluiten van onderwijsgebouwen heeft in het funderend onderwijs een andere impact – ook voor ouders – dan het sluiten van gebouwen in het hoger onderwijs. Ten tweede zijn maatregelen in de acute fase van de crisis sneller helder voor mbo en ho. Ten derde het aantal instellingen. Anders dan in po en vo, passen de bestuursvoorzitters van hogescholen en universiteiten in een app-groepje om snel informatie te delen of een actie- of reactielijn af te spreken. Concreet: net voor de zomer van 2021 zegt de minister dat medio augustus een besluit volgt over afstandsregels in het nieuwe studiejaar. Instellingen vinden dat onwerkbaar en besluiten eensgezind uit te gaan van onderwijs zonder afstandsregels. Dat voorkomt misverstanden en beperkt discussies over verschillen tussen instellingen. Ten vierde: decentraal bestuurlijk vermogen, dus van onderwijsbesturen. Verreweg de meeste instellingen voor mbo en ho beschikken over een eigen ondersteunend apparaat. De vijfde factor is relevant voor het NP Onderwijs. In mbo en ho haakt het NP Onderwijs aan bij een systematiek waarmee deze instellingen al bekend zijn (kwaliteitsafspraken). Door die congruentie kunnen instellingen met begrotingsposten schuiven, zodat de NPO gelden over een langere periode worden uitgesmeerd. Overigens was het NP Onderwijs ook in mbo en ho aanleiding voor chagrijn, maar om een andere reden. Net nadat de sectorraden de NPO-afspraken met de minister hadden ondertekend, kondigde de Voorjaarsnota 2021 bezuinigingen aan voor deze sectoren. Tijdens het veelvuldige overleg dat aan de ondertekening voorafging, werden de sectorraden niet geïnformeerd over kortingen. Het effect op het onderlinge vertrouwen laat zich raden.

## **7. Tot slot**

Een stelsel van multi-level governance, zoals het Nederlandse onderwijs, heeft drie vormen van bestuurlijk vermogen nodig om goed te functioneren. Alle drie vormen vertonen al langer serieuze gebreken. De covid-19-crisis legt nog eens bloot het aan schort. Wederom blijkt dat de pandemie bestaande zwaktes onthult en uitvergroot.

Op *centraal niveau* (rijksoverheid) uit bestuurlijk onvermogen zich in vormen van sturing die de kloof met onderwijsprofessionals alleen maar groter maken. Bijvoorbeeld: bewindslieden die onderwijsprofessionals beledigen; een minister die een verplichting met louter symbolische waarde 'oplegt'; het toekennen van heel veld geld met onmogelijke eisen. Steeds bevestigt het de indruk dat 'Den Haag' weinig weet heeft van wat er in scholen gebeurt.

Op *decentraal niveau* (onderwijsbesturen) is vooral sprake van grote verschillen in bestuurlijk vermogen. Die constatering is niet nieuw. Waar de ene bestuurder lokaal legitimiteit verwerft en besluiten neemt die tegen adviezen in gaan, toont een ander zich onthand door het ontbreken van gedetailleerde richtlijnen. Sommige bestuurders zakken door het ijs, anderen staan op.

Een derde vorm is *interactief bestuurlijk vermogen*. Dat verwijst naar het samenspel tussen alle partijen die bij de besturing van onderwijs betrokken zijn, variërend van overheid tot onderwijsbesturen en van sectorraden tot vakinhoudelijke verenigingen. Interactief bestuurlijk vermogen is tijdens een crisis nog belangrijker dan anders, omdat het juist dan aankomt op leren en aanpassen op systeemniveau.<sup>38</sup> Een voorbeeld van lerend vermogen is het direct maken van uitzonderingen voor kwetsbare leerlingen tijdens de winterlockdown van 20/21. Dat was vooral te danken aan de samenwerking op lokaal niveau tussen scholen, gemeenten en kinderopvang. Het samenspel tussen rijksoverheid, organisaties in het middenveld en onderwijsbesturen is een ander verhaal.

Voor de covid-19-crisis was sprake van een sturingsimpasse in het onderwijs; door een disfunctioneel patroon komen grote vraagstukken niet tot een oplossing. *Heeft de covid-19-crisis de sturingsimpasse in het onderwijs kunnen doorbreken?* Nee luidt het antwoord. De voorgaande paragrafen illustreren dat de bestuurlijke verhoudingen in het Nederlandse onderwijs twee jaar na de virusuitbraak in Wuhan vooral meer van hetzelfde laten zien. Meer van hetzelfde als voor de crisis, en meer van hetzelfde terwijl de crisis voortduurt.

<sup>38</sup> Stoker (2019).

De pandemie heeft kritische vragen over de bestuurlijke inrichting voor verscheidene domeinen onvermijdelijk gemaakt. Voor de publieke gezondheidszorg bijvoorbeeld: hoe handig zijn 25 zelfstandige GGD-en in een crisissituatie? Of voor de intensieve ziekenhuiszorg: hoe toekomstbestendig is een stelsel met concurrerende zorgverzekeraars? Tot nu toe is de covid-19-crisis nog nauwelijks aanleiding geweest voor fundamentele vragen over de bestuurlijke inrichting van het onderwijs. Terwijl daar alle aanleiding voor is: de crisis onderstreept de noodzaak om de sturingsimpasse te doorbreken; en de crisis onthult wat nodig is. Bij wijze van afronding constateer ik drie dingen die consequenties moeten hebben bij het fundamenteel doordenken van bestuur en sturing van onderwijs.

De eerste constatering betreft onderwijsprofessionals. Dat het onderwijs tijdens de crisis zoveel mogelijk door is blijven gaan, is eerst en vooral te danken aan de professionaliteit, inzet en lerend vermogen van leraren en schoolleiders. Tijdens de eerste lockdown is gebleken dat er meer kon met minder regels. De crisis onderstreept nog eens dat onderwijs iedere dag opnieuw wordt gemaakt in de onderlinge interactie tussen leerlingen en leraren, studenten en docenten. Onderwijs is een professionele praktijk en dat gegeven moet het vertrekpunt zijn van welke sturingsfilosofie dan ook.

De tweede constatering verwijst naar verschillende functies van onderwijs. Het sluiten van schoolgebouwen heeft zichtbaar gemaakt welke functies onderwijs allemaal heeft. Dat scholen een 'bewaarfunctie' vervullen is nu wel helder. Dat individuele leerlingen zich leerstof eigen maken is een andere functie. Maar wat de pandemie vooral zichtbaar maakt zijn de sociale functies van de school: als gemeenschap, als ontmoetingsplaats, als vormingscontext. Die sociale functies zijn geen losse franje voor erbij, maar de essentie van wat onderwijs meer is dan leren. Die notie heeft consequenties voor het bestuur en de sturing van onderwijs.<sup>39</sup>

De derde les ligt in het verlengde van de tweede maar dan op het niveau van de samenleving. De pandemie maakt zichtbaar hoezeer de wereld met elkaar verknoopt is en hoezeer mensen wederzijds afhankelijk zijn. Tegelijkertijd toont de crisis de kwetsbaarheid van het sociale weefsel waaruit de samenleving is opgebouwd. Het bewijst nog eens dat sociale samenhang en een functionerende democratische rechtsstaat steeds opnieuw verworvenheden zijn. Onderwijs heeft ook daarin een rol te vervullen, en ook die constatering heeft consequenties voor bestuur en sturing van onderwijs.<sup>40</sup>

**Sietske Waslander**

## Referenties

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.

Commissie-Damhof (2021). *Wat kan het onderwijs leren van de coronatijd? Opbrengsten & onderliggende analyse*. Utrecht: Vo-Raad.

Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2021). *Onderwijsmiljarden verbeteren het onderwijs niet*. Blog op Wynia's Week, 27 februari 2021.

Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie*. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties. Oratie. Tilburg University.

Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau*. Lenige netwerksturing door de overheid. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Hooge, E.H., Waslander, S. & Theisens, H.C. (2021). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review* DOI: 10.1080/14719037.2021.1916063

Inspectie van het Onderwijs (2019). *Staat van het Onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ledoux, G. & Waslander, S. (2020). *Eindrapport Evaluatie Passend onderwijs*. Amsterdam/Tilburg: Kohnstamm Instituut / TIAS School for Business and Society.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Meer over management*. Den Haag: Ministerie van O&W.

NRC (2021). Arie Slob appt: 'Wopke begint nu te pruttelen'. 2 juni 2021.

OECD (2016). *Foundations for the future*. Reviews of National Policies for Education. Netherlands 2016. Paris: OECD.

Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen*. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017). *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>39</sup> Van Putten (2020).

<sup>40</sup> Waslander (2021e).



- Onderwijsraad (2019). *Onderwijsvrijheid en overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2021). *Advies inzake Nationaal Programma Onderwijs*. 3 juni 2021. Den Haag: Onderwijsraad.
- Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (Commissie-Dijsselbloem) (2008). *Tijd voor onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr 6.
- Peeters, R., Hofman, R.H. & Frissen, P.H.A. (2013). *Het ongemak van autonomie*. Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording. Den Haag/Groningen: NSOB/Rijksuniversiteit Groningen.
- Putten, R.J. van (2020). *De ban van beheersing. Naar een reflexieve bestuurskunst*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Raad van State (2016). *Vierde periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Bijlage bij Tweede Kamer 2016-2017, 34 550-VII, nr 12.
- Stoker, G. (2019). Embracing complexity: a framework for exploring governance resources. *Journal of Chinese Governance*, 4 (2): 91-107.
- Theisens, H.C. (red.) (2018). *Publieke professionals*. Besturen en balanceren, netwerken en improviseren. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Tummers, L.G. (2012). *Policy alienation*. Analyzing the experiences of public professionals with new policies. Erasmus University Rotterdam.
- Veringa, J. (2021). De Covid-19 pandemie en de onderwijswetgeving. Een terugblik en een vooruitblik op de verhouding tussen het onderwijsveld en de rijksoverheid. *School & Wet*, (4): 22-30.
- Verus (2021). *Met andere woorden, het Nationaal Programma Onderwijs*. Vijf essays over onderwijs na corona. Waddinxveen: Verus.
- Waslander, S. (2020). *Passend onderwijs in pers en politiek*. 1.8.2014-1.8.2019. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Waslander, S. (2021a). *Extra miljarden voor onderwijs vraagt om effectief leiderschap*. Blog op Nationale Onderwijsgids, 24 februari 2021.
- Waslander, S. (2021b). *Wat als we het Nationaal Programma Onderwijs omdenken?* Blog op TIAS.edu 25 februari 2021.
- Waslander, S. (2021c). NPO: gecompliceerd beleid in een complex stelsel. *De Nieuwe Meso*, juni.
- Waslander, S. (2021d). NPO, lerarentekort en ongelijke kansen. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 33(3): 4-5.
- Waslander, S. (2021e). *Het publieke karakter van onderwijs*. TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- Waslander, S., Hooge, E.H., Theisens, H.C. & Pater, C.J. (2020). Steering in complex education systems: why similar aims can have dramatically different results. *Journal of Education Policy*, 35(2): 168-187.
- Waslander, S. & Weide, M. van der (2010). Scholierenprotesten en de ironie van de autonome school. *Tijdschrift voor Sociologie*, (3-4): 354 – 381.
- WRR (2010). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag: Amsterdam University Press.