



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Verkenning Kwaliteitsalliantie Leermiddelen

Samen op weg voor leerling en leraar

DEFINITIEF - 1 oktober 2025

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Yardena Shitrit
Judith van Dongen

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Voorwoord

Het was een grote eer om vanuit ABDTOPConsult aan deze opdracht te werken. Onderwijs vormt het fundament van onze toekomst en ondersteunt onze ambities voor een betere samenleving.

Het funderend onderwijs is zeer omvangrijk en kent een grote diversiteit aan leerlingen, leraren, modellen en behoeftes. De omvang van de sectoren primair, voortgezet, gespecialiseerd en praktijkgericht onderwijs maakt dat er voordelen te realiseren zijn vanwege schaalvergroting. Echter, er zijn ook uitdagingen op het vlak van samenwerking en besluitvormingsprocessen.

Tijdens dit onderzoek hebben we uiteenlopende mensen en organisaties gesproken. Wij troffen zeer geëngageerde en betrokken mensen. Zonder uitzondering zijn zij allen zeer gemotiveerd om het onderwijs en de kwaliteit van de leermiddelen duurzaam te verbeteren. Dit omwille van de leerlingen, want iedereen telt mee, doet mee en is gelijkwaardig. Ongeacht de talenten van het kent of de plek waar de wieg heeft gestaan.

Voor u ligt het resultaat van de verkenning naar een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen. Met dit advies hopen wij een voorstel te doen dat past bij het onderwijsveld en de cultuur van Nederland. We hebben zoveel mogelijk getracht recht te doen aan de diverse meningen, behoeften en afspraken. Op basis van literatuuronderzoek en de interviews hebben wij in alle onafhankelijkheid dit rapport kunnen opstellen.

Wij willen eenieder bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan deze verkenning. Een bijzonder woord van dank aan Mehran Khanpour, die vanuit OCW als secretaris heeft bijgedragen aan deze totstandkoming.

Yardena Shitrit
Judith van Dongen
ABDTOPConsult

Managementsamenvatting

Het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) in Nederland omvat circa 6500 basisscholen en zo'n 1460 scholen in het voortgezet onderwijs, samen goed voor ongeveer 2,4 miljoen leerlingen.¹ Het funderend onderwijs wordt gekenmerkt door een grote diversiteit van scholen: van kleine basisscholen in dorpen tot grote scholengemeenschappen in stedelijke gebieden. In Nederland hebben wij de ambitie naar inclusief onderwijs: iedereen telt mee, doet mee en is gelijkwaardig. Ongeacht de verschillende onderwijsvisies, culturele en sociaal-economische achtergronden of didactische opvattingen. Ieder kind leert op het eigen niveau op een passende manier.²

Het onderwijs staat voor een aantal grote uitdagingen. Er is sprake van tekorten aan leraren en schoolleiders. De vraag naar specialistische ondersteuning en gespecialiseerd onderwijs stijgt. De arbeidsmarkt verandert als gevolg van digitalisering, automatisering en AI. Zeker in het huidige tijdsgewricht is de ambitie van leven lang ontwikkelen³ cruciaal. Het fundament voor leven lang ontwikkelen wordt gelegd in het funderend onderwijs met de vereiste ontwikkeling van basisvaardigheden. Over de gehele linie staat de kwaliteit van het funderend onderwijs echter onder druk. Kinderen scoren slechter op lezen en rekenen, Nederland daalt op de internationale lijstjes. Via het Masterplan basisvaardigheden zijn de afgelopen jaren de zeilen bijgezet om tot een duurzame verbetering te komen. Goed kunnen lezen en rekenen is essentieel om klaar te zijn voor het voortgezet, middelbaar en hoger onderwijs én om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving.

Papieren en digitale leermiddelen faciliteren leraren bij het geven van onderwijs. Echter, ook de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van deze leermiddelen staat onder druk. Het leermiddelenlandschap in Nederland is al decennialang een samenspel tussen publieke en private partijen. Deze publiek-private samenwerking heeft geleid tot een professioneel aanbod van lesmateriaal, maar roept ook fundamentele vragen op over zeggenschap, verantwoordelijkheden en de borging van de publieke waarden. Het leermiddelenlandschap is complexer geworden, geavanceerder, digitaler en moet voldoen aan steeds meer en verschillende behoeften; diversiteit, maatwerk voor de school en leerling, actualiteit op basis van ontwikkelingen in de samenleving, het nauwgezet kunnen volgen van leerlingen door middel van leerlingvolgsystemen, etc.

De keuze voor leermiddelen blijkt in de praktijk vaak weinig pedagogisch-didactisch of wetenschappelijke onderbouwd. Vertrouwdheid met de methode, gebruiksgemak

¹ OCW in cijfers, 'prognose aantal leerlingen po en vo – kerncijfers en indicatoren.

² OCW, beleidskader: Met elkaar voor alle kinderen en jongeren, 2024, pag. 6

³ SER, 'Leven lang ontwikkelen, structurele verankering in de samenleving', 2023

en kosten zijn vaak doorslaggevend. Het ontbreekt nog aan voldoende inzicht in de kwaliteit en wetenschappelijke onderbouwing van deze leermiddelen. Ook bereikt kennis over het effectief gebruik ervan de klas onvoldoende. Zo blijkt dat er te weinig kennis is over wat in welke situatie het beste werkt, in welke omstandigheden en voor welke leerlingen. Daarnaast ervaren leraren een overladenheid bij bestaande lesmethodes en hebben zij onvoldoende inzicht in welke methodes daadwerkelijk bijdragen aan het voldoen aan de gestelde doelen.⁴

Het ontbreekt momenteel aan regie op de kwaliteit van leermiddelen binnen het huidige onderwijsstelsel. Grondwettelijk is terughoudendheid vanuit de overheid gepast, omdat sturing door de overheid op de inhoud van leermiddelen niet is toegestaan. Er is ongelijkheid ontstaan in de toegang tot kwalitatieve, betaalbare en passende leermiddelen voor alle leerlingen. De huidige decentrale uitvoering van het leermiddelenbeleid en de diversiteit in organisatiegraad van de verschillende onderwijssectoren (primair, voortgezet, gespecialiseerd en praktijkonderwijs), leidt tot versnippering binnen het onderwijsveld. Door het ontbreken van systematische evaluatie en uitwisseling van kwaliteitscriteria voor leermiddelen is het lastig om leermiddelen onderling te vergelijken en te beoordelen. De gevolgen hiervan zijn merkbaar in de praktijk. Hoewel de autonomie van scholen en leraren diep verankerd is in het Nederlandse onderwijsstelsel, blijkt dat deze in de praktijk niet altijd makkelijk is te realiseren. Er is een paradox ontstaan. In theorie hebben zij veel autonomie om leermiddelen te selecteren die passen bij hun eigen pedagogische visie en leerlingpopulatie. In de praktijk blijkt weinig flexibiliteit, zijn zij vaak gebonden aan meerjarige contracten met uitgevers, met beperkte mogelijkheden om tussentijds over te stappen of methodes te combineren. In veel gevallen ontstaat hierdoor een afhankelijkheid van één leverancier (*vendor lock-in*), wat bijdraagt aan een sterke marktconcentratie en de afname van innovatie. Tijdsdruk, gebrek aan ondersteuning en een overvloed aan keuzeopties als belemmeringen om leermiddelen bewust en kritisch te selecteren. Vaksecties en schoolteams werken vaak vanuit traditie of praktische overwegingen, eerder dan vanuit systematische kwaliteitscriteria. Er is brede behoefte aan vergelijkbare en betrouwbare informatie over kwaliteit, inclusie en didactische opvattingen van methodes.

Vrijwel alle respondenten die een bijdrage hebben geleverd aan deze verkenning, benadrukken dat kwalitatieve en toegankelijke leermiddelen essentieel zijn om kansengelijkheid te realiseren, zeker voor leerlingen met uiteenlopende culturele en sociaal-economische achtergronden en onderwijsbehoeften. Daarbij dienen leermiddelen toegesneden te zijn op de actuele ontwikkelingen in de maatschappij, een afspiegeling van de diversiteit van onze samenleving en te kunnen voldoen aan de diverse behoeften van de leerlingen evenals van de kleine opleidingen. Er wordt echter geconstateerd dat in de huidige situatie het aanbod van leermiddelen in het funderend onderwijs op dit vlak structureel tekort te schiet. Het aanbod van leermiddelen is sterk versnipperd, er vindt geen regie plaats op de kwaliteit, toegang en betaalbaarheid van de leermiddelen en de publiek-private keten die verantwoordelijkheid draagt voor de ontwerp, ontwikkeling, productie, selectie, distributie en gebruik van de leermiddelen wordt gekenmerkt door ongelijkwaardigheid tussen diverse partijen. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en

⁴ ResearchNed, 'kwaliteitscriteria voor leermiddelen funderend onderwijs – een literatuurstudie', 2024

Wetenschap (OCW) wil zowel de kwaliteit van leermiddelen als een effectieve inzet in de klas verbeteren. Dit willen ze doen door het inrichten van een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen voor het funderend onderwijs. Deze verkenning naar een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen onderzocht het draagvlak voor zo'n alliantie en adviseert over de inrichting daarvan.

Bestaansrecht voor een kwaliteitsalliantie

Binnen het onderwijsveld wordt de urgentie om tot verbetering te komen breed gedeeld. Dit blijkt ook uit de diverse veelbelovende lokale, regionale en sectorale initiatieven gericht op leermiddelenontwikkeling, kennisdeling en professionalisering. Leraren, schoolbestuurders, schoolleiders, marktpartijen en onderzoekers tonen een toenemende bereidheid om samen te werken aan structurele kwaliteitsverbetering. De raden en bonden ondersteunen dit evenzeer. Deze gezamenlijke stap naar voren vraagt echter wel om samenhang, richting en ondersteuning. De roep om een gemeenschappelijk referentiekader en een gedeelde taal – zonder rigide standaardisering – klinkt steeds luider.

Het huidige model wordt vaak beschreven als een systeem van wederzijdse afhankelijkheid. Scholen zijn afhankelijk van marktpartijen voor kwalitatieve en actuele methodes, terwijl uitgevers afhankelijk zijn van de vraag en afname vanuit het onderwijsveld. Dit wederzijds belang creëert een basis voor samenwerking, maar legt ook bloot waar belangen uiteenlopen. Zowel onderwijs- als marktpartijen pleiten voor een herijking van deze samenwerking. Er is behoefte aan duidelijke spelregels en gedeelde kaders die publieke waarden borgen, maar ook ruimte laten voor ondernemerschap en innovatie. Hierbij komt ook de rol van OCW vaak ter sprake: moet het ministerie actiever sturen op publieke belangen of vooral faciliteren en stimuleren? Hier wordt een mogelijke rol voor de kwaliteitsalliantie gezien bij het richting geven en partijen bij elkaar brengen.

Om de gevraagde orde in het leermiddelenlandschap aan te brengen, worden de volgende bouwstenen door het onderwijsveld als essentieel gezien. Het uitgangspunt van een kwaliteitsalliantie richt zich op kwaliteitsverbetering. Daartoe is het noodzakelijk om kwaliteitskaders te ontwikkelen die de benodigde verbetering in alle aspecten van de papieren (folio) leermiddelen, digitale of de mix van beiden omvatten. Open source leermiddelen vormen een noodzakelijke aanvulling op het reguliere (markt)aanbod en moeten niet gezien worden als concurrentie. De toepassing van open leermiddelen blijft vooralsnog beperkt. Een optimale en breed benutte centrale infrastructuur, die scholen ondersteunt bij de ontwikkeling, uitwisseling en kwaliteitsborging van open materialen, is van groot belang. Het platform Wikiwijs is daar een voorbeeld van.

Het is evident voor alle betrokkenen in de leermiddelenketen dat de stem van leerlingen en leraren in alle fasen van de ontwikkeling van leermiddelen betrokken moeten zijn. Ook de rol van de wetenschap wordt daarbij benadrukt. De totstandkoming van leermiddelen moet vanuit een evidence-based aanpak (wetenschappelijke kennisbasis) zich verder kunnen ontwikkelen tot evidence-informed (kennis vanuit de wetenschap en de praktijk) en evidence-learned. Bij laatstgenoemde benutten leraren hun ervaringskennis - gebaseerd op onderzoek, observaties en toepassing van leermiddelen in uiteenlopende contexten- in de ontwikkeling van nieuw (open source) materiaal dat voor iedereen toegankelijk is en afstembaar op de eigen behoeften. Dat laatste gaat gepaard met de wens van het

merendeel van de respondenten om te komen tot een open ecosysteem waarin zowel grote als kleine aanbieders, commerciële én niet-commerciële partijen (pluriformiteit) kunnen floreren en innovatie wordt gestimuleerd. Dit vraagt om publieke randvoorwaarden: transparante metadata, gedeelde kwaliteitscriteria en een infrastructuur die ruimte biedt voor modulaire leermiddelen. Het voormalige SLO-leermiddelenplein wordt daarbij gezien als een mogelijk fundament om op voort te bouwen. Er wordt daarbij wel benadrukt dat dit alleen kans van slagen heeft als het platform actueel, gebruiksvriendelijk en breed gedragen wordt.

De kwaliteit van het onderwijs staat of valt echter met de professionaliteit van de mensen die het uitvoeren en sturen: de leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. Er dient aandacht te zijn voor de kloof tussen de ambities van de docent en de behoefte van bestuurders en schoolleiders. Hun professionalisering vraagt om een cultuur waarin continue ontwikkeling de norm is. Investeer in permanente educatie in het kader van leven lang ontwikkelen. Er zijn al een aantal regionale initiatieven op dit vlak die als goed voorbeeld dienen.

De Nederlandse leermiddelen kwaliteitsalliantie (NLKA)

De gesignaleerde problemen binnen de leermiddelenmarkt zijn divers van aard. Een deel daarvan vraagt om in samenhang te worden benaderd of samenwerking. Er zijn al diverse lokale en regionale initiatieven, ook zijn er diverse beleidstrajecten gestart. Het is wenselijk om deze initiatieven te bundelen, samen te brengen om gezamenlijk tot resultaten te komen. De uitdaging is om een model te creëren waarin publieke waarden als kwaliteit, toegankelijkheid en inclusie expliciet worden geborgd, de innovatieve kracht en expertise van private partijen behouden blijft en scholen meer zeggenschap krijgen over de leermiddelen die zij inzetten. Commitment en heldere afspraken zijn nodig om te voorkomen dat marktlogica leidend wordt in een domein dat primair draait om onderwijs en ontwikkeling van kinderen.

De NLKA ondersteunt het funderend onderwijs bij het verbeteren van de kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en inclusiviteit van leermiddelen. De NLKA ontwikkelt daartoe gedeelde kwaliteitskaders, stimuleert samenwerking tussen publieke en private partijen, realiseert een toenemende transparantie binnen de keten en creëert een infrastructuur waarin kennis, praktijkervaring en wetenschap samenkomen.

De NLKA is een middel – een platform – om bestaande initiatieven te versterken, samenhang te bevorderen en leraren handelingsruimte te bieden. Het kan als katalysator fungeren bij het verbinden van publieke en private partijen, het bundelen van kennis, ervaring en best practices, het versterken van de positie van scholen en leraren en het versterken van de leermiddelenkwaliteit. De kwaliteitsalliantie faciliteert de voorwaarden om tot kwaliteit te komen. Het perspectief en belang van de leerling vormt de ruggengraat van de kwaliteitsalliantie. Het normeert niet en geeft geen keurmerk af, maar het geeft richting. De NLKA biedt houvast, creëert ruimte voor maatwerk, innovatie en borgt de professionele autonomie van leraar en school.

Deelname aan de NLKA is vrijwillig. Het past niet in onze Nederlandse cultuur om dit top-down op te leggen, het moet echter ook geen vrijblijvende praatclub worden. Geïnspireerd op de Vlaamse kwaliteitsalliantie staan binnen de NLKA engagement, vertrouwen, samenwerking, gelijkwaardigheid en co-creatie centraal. De

kwaliteitsalliantie functioneert als een hybride samenwerkingsverband waarin de publieke en private partijen - verantwoordelijk voor het ontwerpen, ontwikkelen, produceren, selecteren, distribueren en gebruiken van fysieke en digitale leermiddelen, zowel commercieel als open source - samenkomen op basis van gelijkwaardig partnerschap, gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds respect. Naast engagement zijn echter ook heldere proces- en samenwerkingsafspraken noodzakelijk. Alleen op die manier kunnen leermiddelen bijdragen aan gelijke kansen voor iedere leerling – en aan goed onderwijs, overal in het land.

De governance

De governance van de NLKA behoort te passen binnen de huidige inrichting van het onderwijsveld. Ook moet het recht doen aan de inrichting van OCW en de bestaande verhoudingen en overlegstructuren van OCW met de raden, bonden en het onderwijsveld. Deze governance wordt gekenmerkt door vertrouwen, samenwerking, gelijkwaardigheid en co-creatie, in tegenstelling tot hiërarchische aansturing of marktgerichte controle.

Deze governance bestaande uit drie verschillende onderdelen – stuurgroep, werkgroepen en een klankbordgroep- die zorgen voor een voortdurende feedbackloop. Dit bevordert het leren van en met elkaar en biedt ruimte voor inspiratie en het delen van best practices. Door deze drie onderdelen de ruimte te bieden, ontstaat balans tussen ieders vakman- en ondernemerschap. Aanbod en vraagarticulatie komen bij elkaar, bottom-up en top-down initiatieven versterken elkaar.

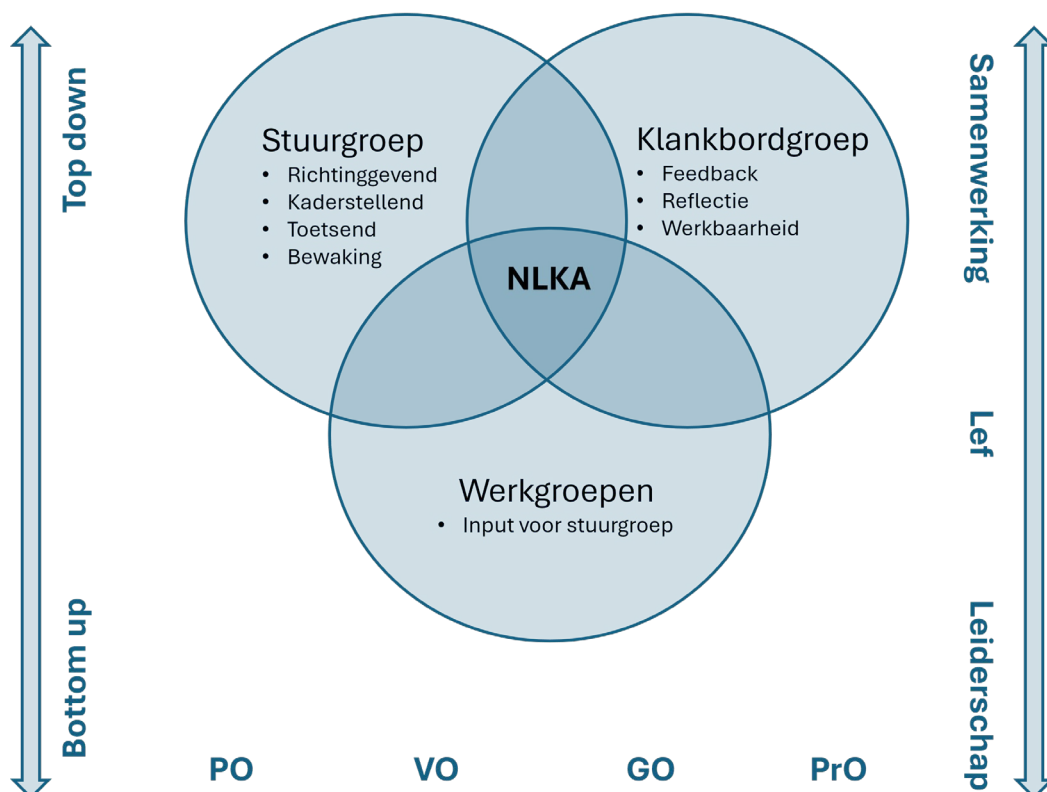


Fig. 1 governance NLKA

Stuurgroep

Deelnemers: bestuurders en/of eindverantwoordelijken van OCW, de sectorraden, vakbonden en wetenschappers. Onder leiding van een onafhankelijke voorzitter van statuur – tevens boegbeeld van de NLKA - die partijen bij elkaar kan brengen, de dialoog kan faciliteren en het overkoepelende belang centraal blijft stellen over de individuele belangen heen.

Opdracht: eindverantwoordelijkheid voor het ontwikkelen, aanzetten en bewaken van de strategische koers van de kwaliteitsalliantie en bewaking borging van publieke waarden zoals kwaliteit, inclusie en toegankelijkheid. Naast het realiseren van kwaliteitsverbetering binnen de leermiddelenketen is ook het komen tot meer transparantie één van de prioriteiten. De stuurgroep maakt afwegingen die van invloed zijn op de sectoren po, vo, go en pro.

De stuurgroep werkt op basis van input uit de onderliggende werkgroepen. Daarmee is het geen eenrichtingsverkeer van bovenaf: keuzes worden gevoed door kennis en praktijkervaring uit het onderwijsveld. Centraal staat het vertrouwen dat wordt gegeven aan andere partijen en de nadruk op dialoog en afstemming in plaats van hiërarchie.

Thematische werkgroep per sector

Deelnemers: vertegenwoordigers van de wetenschap, vakverenigingen, schoolbesturen, -leiders en leraren, uitgevers en ontwikkelaars. Door de brede samenstelling ontstaat een gedeeld beeld van wat wel en niet werkt en waar ruimte ligt voor verbetering.

Opdracht: verantwoordelijk voor het ontwikkelen. Zij werken inhoudelijke kwaliteitskaders uit, ontwikkelen richtlijnen en dragen bij aan praktische toepasbaarheid. Deze werkgroepen zorgen voor de verbinding tussen vraag en aanbod evenals tussen verschillende onderwijssectoren en de diverse behoeften van leerlingen. De werkgroepen opereren op basis van co-creatie, waarbij kennisdeling en consensus centraal staan.

Zij zijn ingericht naar sector en/of naar thema (zoals digitale leermiddelen, open leermiddelen of inclusiviteit). Voor kleinere praktijkopleidingen of gespecialiseerd onderwijs kunnen evt. aparte werkgroepen ingericht worden, zodat ook zij voldoende aandacht krijgen.

Klankbordgroep

Deelnemers: distributeurs, leraren, leerlingen en ouders.

Opdracht: Beleid maak je voor de doelgroep met de doelgroep. De klankbordgroep vertegenwoordigt de uitvoering en de werking in de praktijk. De ervaring van docenten en leerlingen is van essentieel belang, om leermiddelen verder te kunnen ontwikkelen. Distributeurs zijn als dienstverleners verantwoordelijk voor het verspreiden van leermiddelen en het faciliteren van het (digitale) gebruik. De gemaakte keuzes moeten passen in de logistieke processen, zodat zij tijdig en goed de leerling kunnen bedienen.

De klankbordgroep levert feedback, reflectie en bewaakt de aansluiting bij de praktijk. Dit is een essentieel element om de governance inclusief en adaptief te

houden. Dit vraagt actieve betrokkenheid en een open houding om samen met andere partijen aan verbetering te werken.

Tot slot...

Er is momenteel zowel sprake van een gevoel van urgentie als van handelingsverlegenheid. Het versterken van de professionaliteit van zowel bestuurders, schoolleiders als leraren is cruciaal om tot duurzame verbeteringen te komen in het onderwijsveld. Dit vraagt om een cultuur waarin continue ontwikkeling de norm is. Waarbij de professionaliteit van de leraar centraal moet staan en het belang van de leerling voorop. Vergroot de handelingsruimte van onderwijsprofessionals door hen actief te betrekken in alle fasen van de ontwikkeling van leermiddelen. De inhoudelijke keuze blijft bij de leraar. Deze cultuur vraagt ook om een omslag in het denken over de leerling: van praten *over* leerlingen naar praten en samenwerken *met* leerlingen

Wellicht ten overvloede; de kwaliteitsalliantie is géén handhavinginstrument of een controlerend gremium, maar een samenwerkingsverband dat richting geeft en kaders biedt. Positioneer de kwaliteitsalliantie als een verbindende schakel tussen curriculumontwikkeling, kansengelijkheid, inclusie en digitalisering. Bevorder samenwerking met andere onderwijsniveaus, zoals ook het mbo, om van best practices te kunnen leren. Creëer randvoorwaarden voor de inzet van open én digitale leermiddelen. Het is van belang om een continue cyclus voor evaluatie en toetsing in te richten binnen de kwaliteitsalliantie. Stimuleer daartoe verbindingen over sectoren heen om tot gedeeld eigenaarschap te komen.

Bovenal zijn commitment en betrokkenheid van alle partijen essentieel voor succes, naast heldere afspraken. Durf hierin te experimenteren, vertrouw op elkaars vakman- en ondernemerschap. Werk zoveel mogelijk samen en deel kennis. Toon lef en innovatiekracht. Vanuit de overtuiging dat we samen verder komen:

practice what we 'teach'!

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	13
1.1 Opdracht	14
1.2 Aanpak en afwegingskader	14
1.3 Afbakening en verantwoording	16
1.4 Leeswijzer	16
2 Huidige context	18
2.1 Het onderwijsstelsel	18
2.2 Het funderend onderwijs	20
2.2.1 Primair onderwijs (po)	21
2.2.2 Voortgezet onderwijs	21
2.2.3 Inclusief onderwijs	21
2.3 Leermiddelen	22
2.4 Marktwerving	23
2.4.1 De commerciële markt	23
2.4.2 LiFo	24
2.4.3 Open leermiddelen	25
2.5 Marktwerving binnen het funderend onderwijs	26
2.5.1 Primair onderwijs	26
2.5.2 Voortgezet onderwijs	26
2.5.3 Gespecialiseerd onderwijs	27
2.6 De rol van leerkrachten, schoolbestuurders en schoolleiders	27
3 Analyse en bevindingen	29
3.1 Professionalisering en inclusiviteit	29
3.1.1 Leerling centraal	30
3.1.2 Rol van leraren, schoolleiders en bestuurders	31
3.1.3 Inclusie en toegankelijkheid	32
3.2 Kwaliteit en keuzevrijheid	34
3.3 Publiek-private verhoudingen	35
3.3.1 Kansen voor open leermiddelen	37
3.4 Kennisontwikkeling en digitalisering	38
3.4.1 Kennisontwikkeling	38
3.4.2 Digitalisering	38
3.5 Bestaansrecht van een kwaliteitsalliantie	39

4	Leren van anderen	41
4.1	Vlaamse kwaliteitsalliantie	41
4.2	Scandinavië: vertrouwen, professionaliteit en systeemkwaliteit	43
4.3	MBO-sector: convenant en open leermiddelen in samenwerking	44
5	Conclusies & handelingsperspectieven	46
5.1	De Nederlandse Leermiddelen Kwaliteitsalliantie (NLKA)	47
5.1.1	Opdracht NLKA	47
5.1.2	Randvoorwaarden voor succes	48
5.1.3	De NLKA governance	49
5.2	Aanbevelingen	52
5.3	Tot slot	55
	Bijlage 1 - Overzicht respondenten	56
	Bijlage 2 - Beknopt literatuuroverzicht	58

1 Inleiding

De kwaliteit van het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) staat onder druk. Kinderen scoren slechter op lezen en rekenen, Nederland daalt op de internationale lijstjes. De recente PISA-resultaten⁵ tonen een daling in kennis en vaardigheden van Nederlandse 15-jarigen in wiskunde, leesvaardigheid en natuurwetenschappen. Die daling is in het bijzonder zichtbaar bij de prestaties van meisjes in wiskunde en natuurwetenschappen en bij vmbo-leerlingen. Voor het eerst scoort Nederland onder de OESO-norm. Nederlandse leerlingen scoren het laagst van bijna alle EU-14 landen⁶. Goed kunnen lezen en rekenen is essentieel. Een structurele inzet op de basisvaardigheden is daarvoor noodzakelijk. Echter, ook de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van leermiddelen staat onder druk. Uit een gezamenlijke peiling van onderwijsorganisaties⁷ blijkt dat 86% van de leraren de huidige leermiddelen als onvoldoende beoordeelt. Ook ervaart 81% te weinig keuzevrijheid door de verplichte afname van pakketten leermiddelen die niet afzonderlijk kunnen worden ingekocht. Dit alles heeft directe impact op de 2,4 miljoen leerlingen^{8,9} die momenteel onderwijs genieten en de ruim 200.000 leraren die daar verantwoordelijk voor zijn.¹⁰

Door het ontbreken van regie in het huidige onderwijsstelsel ontstaat er ongelijkheid in de toegang tot kwalitatieve, betaalbare en passende leermiddelen voor leerlingen. Deze ongelijkheid is gevoed door een fundamentele wijziging van het leermiddelenlandschap. Fysieke leermiddelen zoals folio-boeken waren lange tijd de norm. De afgelopen jaren heeft het digitale aanbod een sterke opmars gemaakt. In de praktijk komt dit neer op gecombineerde leermiddelenpakketten, waarbij leerlingen op basis van licenties toegang krijgen tot digitale leeromgevingen vaak in combinatie met fysiek materiaal. Deze pakketten zijn in veel gevallen niet modulair opgebouwd, waardoor scholen weinig ruimte hebben om zelf leermiddelen of methodes samen te stellen die passen bij de eigen onderwijsvisie en/of bij de diverse behoeften van hun leerlingen.

De gevolgen hiervan zijn merkbaar in de praktijk: scholen hebben weinig flexibiliteit, zijn vaak gebonden aan meerjarige contracten met uitgevers, met beperkte mogelijkheden om tussentijds over te stappen of methodes te combineren. In veel gevallen ontstaat hierdoor een afhankelijkheid van één leverancier, een zogenaamde

⁵ OESO, 'belangrijkste uitkomsten van PISA-2022 in Nederland. Kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat ook andere Europese landen een daling laten zien, mogelijk als gevolg van corona.

⁶ De oorspronkelijke 14 Europese landen die sinds 1995 deel uitmaken van de EU en die vanaf 2006 aan alle PISA-metingen hebben deelgenomen. Te weten: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

⁷ Raden, manifest 'Meer grip op kwaliteit leermiddelen', 2024

⁸ <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/leerlingen/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen>

⁹ <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/leerlingenaantallen-voortgezet-onderwijs>

¹⁰ <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/personeel/personeel-voortgezet-onderwijs>
<https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/primair-onderwijs/personeel/personeelssterkte-primair-onderwijs>

vendor lock-in. Dit draagt bij aan een sterke marktconcentratie, waarbij een aantal grote uitgeverijen de markt domineert en de ruimte voor nieuwe, gespecialiseerde of kleinere aanbieders afneemt.

Via het Masterplan basisvaardigheden zijn de afgelopen jaren de zeilen bijgezet om tot een duurzame verbetering te komen. Daartoe zijn ook middelen aan scholen verstrekt. Want borging van de onderwijskwaliteit moet verbeteren en dient plaats te vinden in de klas. Leraar en leerling moeten beiden daarin voldoende gefaciliteerd worden. Leermiddelen zijn daarbij het belangrijkste instrument. Het ontbreekt echter aan voldoende inzicht in de kwaliteit en wetenschappelijke onderbouwing van deze leermiddelen. Ook bereikt kennis over het effectief gebruik ervan de klas onvoldoende. Zo blijkt dat er te weinig kennis is over wat in welke situatie het beste werkt, in welke omstandigheden en voor welke leerlingen. Daarnaast ervaren leraren een overladenheid bij bestaande lesmethodes en hebben zij onvoldoende inzicht in welke methodes daadwerkelijk bijdragen aan het voldoen aan de kerndoelen.¹¹ Kortom, het aanbod van leermiddelen is sterk versnipperd, er vindt geen regie plaats op de kwaliteit, toegang en betaalbaarheid van de leermiddelen en de publiek-private keten die verantwoordelijkheid draagt voor de ontwerp, ontwikkeling, productie, selectie, distributie en gebruik van de leermiddelen wordt gekenmerkt door ongelijkwaardigheid tussen diverse partijen.

De staatssecretaris van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wil zowel de kwaliteit van leermiddelen als een effectieve inzet in de klas verbeteren. Dit wil zij doen door het inrichten van een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen voor het funderend onderwijs¹². In deze alliantie werken leraren, schoolleiders, bestuurders en leermiddelenmakers samen aan kwalitatief goede leermiddelen en een effectieve inzet daarvan. Dit wordt ook door raden en bonden ondersteund. Zij vragen expliciet om meer publieke regie op de kwaliteit, toegankelijkheid, flexibiliteit en betaalbaarheid van leermiddelen.

1.1 Opdracht

Vanuit het Masterplan Basisvaardigheden stelt OCW structureel middelen beschikbaar om de kwaliteit van de leermiddelen te verbeteren. De inzet richt zich op onderzoek, de ontwikkeling van kwaliteitskaders, meer inzicht in het aanbod en de kwaliteit van leermiddelen en de totstandkoming van een kwaliteitsalliantie. ABDTOPConsult wordt gevraagd om in de rol van kwartiermaker een verkenning uit te voeren naar de totstandkoming van een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen.

1.2 Aanpak en afwegingskader

Deze verkenning heeft plaatsgevonden langs twee lijnen: te weten deskresearch en het voeren van diverse interviews met bestuurlijke en maatschappelijk stakeholders.

¹¹ ResearchNed, 'kwaliteitscriteria voor leermiddelen funderend onderwijs – een literatuurstudie', 2024

¹² OCW, Kamerbrief, 'Digitalisering en leermiddelen in het funderend onderwijs', 22 november 2024

Bij deze verkenning is bewust gekozen voor een brede en inclusieve benadering van het funderend onderwijs. Onder funderend onderwijs wordt het primair onderwijs (po – basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs) en het voortgezet onderwijs (vo – vmbo, havo, vwo, praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs) geschaard. In deze verkenning is in het bijzonder aandacht besteed aan:

- het onderscheid en de diverse behoefte binnen de sector van zowel het po als het vo;
- de doorlopende leerlijnen;
- inclusief onderwijs, waaronder gespecialiseerd onderwijs;
- het samenspel tussen publiek en privaat;
- de cultuur van de sector en de verschillen daartussen;
- de autonomie van de leraar, de schoolbesturen en -leiders en de sector als geheel;
- de eigen professionele opvattingen van de leraren, schoolbesturen en -leiders bij de keuzes en inzet van leermiddelen;
- het verschillende type leermiddelen; open en gesloten leermiddelen, fysiek, digitaal, etc.

Afwegingskader

Ons afwegingskader is gebaseerd op het Rijnlands besturingsmodel. In tegenstelling tot het Angelsaksisch model (hiërarchisch en gericht op controle) is het Rijnlands model een horizontale manier van organiseren. Het legt de nadruk op langetermijndenken, samenwerking, gedeelde verantwoordelijkheid, sociale cohesie en de waarde van vakmanschap. Er is sprake van een gemeenschap van professionals waarin de stakeholders **gelijkwaardig** zijn en in **verbinding** met elkaar en de samenleving samenwerken. Er is sprake van gemeenschappelijke belangen, **vertrouwen** en aandacht voor **inspiratie** binnen een werkgemeenschap waarin **vakmanschap** en professionaliteit centraal staan.¹³

In het onderwijs komt het Rijnlands model tot uiting in een nadruk op de professionaliteit van de leraren en de verbinding tussen leraren, leerlingen en de omgeving. De overheid dient ervoor te zorgen dat iedereen toegang heeft tot kwalitatief hoog onderwijs. Er wordt binnen het onderwijs gestreefd naar lerende organisaties, met daarin ruimte voor inspiratie en vernieuwing van het onderwijs, zodat het zoveel mogelijk aansluit op de diverse en actuele behoeften en inzichten (dynamisch organiseren). Aan leraren wordt veel autonomie toegekend. Dit is in lijn met de institutionele en professionele autonomie die is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet en daaruit voortkomende wet- en regelgeving voor de onderwijssector. Die autonomie garandeert dat scholen, binnen de door de overheid gestelde kerndoelen en eindtermen, zelf vormgeven aan hun onderwijs, leermiddelen en didactiek. De voorgestelde kwaliteitsalliantie is bedoeld om daarbij te ondersteunen, zonder de vrijheid van scholen te beperken.

Naast het Rijnlands besturingsmodel worden onze aanbevelingen getoetst op kwaliteit, inclusiviteit, gelijkwaardigheid, werkbaarheid, co-creatie en draagvlak. **Kwaliteit** is leidend: leermiddelen moeten actueel, evidence-informed en effectief zijn. **Inclusiviteit** waarborgt dat elk kind, ongeacht achtergrond of ondersteunings-

¹³ Weggeman en Peters, 'Het Rijnland boekje: principes en inzichten van het Rijnland-model', 2009

vraag, toegang heeft tot passend materiaal. **Gelijkwaardigheid** zorgt voor een eerlijk speelveld tussen publieke en private aanbieders én tussen schooltypen, zodat alle leerlingen gelijke kansen krijgen. **Werkbaarheid** betekent dat voorgestelde oplossingen uitvoerbaar en betaalbaar zijn binnen de tijd en middelen die beschikbaar zijn. Tot slot is **co-creatie** essentieel: maatregelen krijgen pas duurzaam effect wanneer zij zijn ontwikkeld in dialoog en gedeeld eigenaarschap. Wanneer voldaan is aan deze criteria kan gesproken worden van **draagvlak**.



Fig. 2 afwegingskader

1.3 Afbakening en verantwoording

De focus van deze verkenning is tweeledig. Enerzijds gericht op de leermiddelen die worden ingezet en anderzijds op de samenwerking tussen de publieke en private partijen die deze leermiddelen ontwerpen, ontwikkelen, produceren, selecteren, distribueren en gebruiken.

Buiten scope

Specifieke aandacht voor het gebruik van leermiddelen in Caribisch Nederland en de inzet van devices vallen buiten het onderzoek.

Verantwoording

Bij het afnemen van interviews met de betrokken stakeholders is gestuurd op de representativiteit en diversiteit van de sector. Dit om tot een zo breed mogelijk gedragen beeld van wensen, knelpunten en kansen voor een kwaliteitsalliantie te komen. De inzichten die voortkomen uit de analyse zijn gebaseerd op deskresearch en de interviews met stakeholders, waarbij transparantie, openheid en vertrouwelijkheid in het proces zijn gewaarborgd.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport vervolgt met hoofdstuk 2 'Context' waarin het onderwijsstelsel, de werking van de keten en de gestelde kaders worden beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de analyse van onze bevindingen opgedaan uit deskresearch en interviews.

Hoofdstuk 4 zoomt in op de lessen die geleerd kunnen worden van anderen daar waar het soortgelijke kwaliteitsallianties betreft of de kwaliteit van leermiddelen. Tot slot, komen in hoofdstuk 5 onze conclusies en handelingsperspectieven aan bod. Daarbij wordt ook ingegaan op de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn qua structuur, cultuur en proces om tot een kwaliteitsalliantie te kunnen komen.

2 Huidige context

Het leermiddelenlandschap in het funderend onderwijs is de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het onderwijsstelsel evenals de taken en verantwoordelijkheden van de diverse betrokken partijen in de leermiddelenketen. Daarnaast wordt de scope van het funderend onderwijs toegelicht en het leermiddelenlandschap verkend.

2.1 Het onderwijsstelsel

Het Nederlandse onderwijsstelsel is gebaseerd op artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel vormt de basis van het onderwijsbestel en kent twee belangrijke elementen: de publieke zorgplicht van de overheid én de vrijheid van het onderwijs. De zorgplicht houdt in dat de overheid verantwoordelijk is voor het waarborgen van de toegang voor alle kinderen tot voldoende en kwalitatief goed onderwijs. De vrijheid van onderwijs stelt dat iedereen het recht heeft om een school op en in te richten op basis van eigen pedagogische of levensbeschouwelijke overtuigingen (autonomie). Deze balans tussen publieke verantwoordelijkheid en autonomie is kenmerkend voor de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel.

In de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) wordt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid, schoolbesturen en scholen geregeld, evenals de inrichting en bekostiging van het stelsel. Scholen zijn verplicht om onderwijs te verzorgen dat in overeenstemming is met de wettelijk vastgestelde kerndoelen (voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs) en eindtermen (voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs). De Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) ontwikkelt deze kerndoelen en eindtermen in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Binnen deze wettelijke kaders hebben scholen vervolgens de vrijheid om hun onderwijs zelf vorm te geven, zoals qua keuze van methodes, aanpak en leermiddelen.

OCW vervult een centrale rol binnen het stelsel. OCW is verantwoordelijk voor de strategische koers van het onderwijsbeleid, benoemt beleidsprioriteiten, formuleert sectorbrede ambities en coördineert samenwerkingen met alle partijen in de keten. Ook draagt OCW zorg voor de bekostiging. In het primair onderwijs (po) worden leermiddelen bekostigd uit de lumpsum¹⁴. Deze lumpsum omvat de kosten voor personeel, huisvesting en materiële instandhouding, waaronder ook leermiddelen vallen. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren en financieren van hun leermiddelen. In het voortgezet onderwijs (vo) regelt de Wet Gratis Schoolboeken sinds 2008 dat het verplichte lesmateriaal kosteloos beschikbaar moet worden gesteld aan leerlingen. De financiering hiervan verloopt via een specifieke opslag op de lumpsum. In 2024 bedroegen de gemiddelde uitgaven van scholen aan leermiddelen in

¹⁴ Regeling bekostiging po 2025

het voortgezet onderwijs circa €302 per leerling per jaar (2019: €255). Dit vertegenwoordigt gemiddeld ongeveer 3% van het lumpsumbudget van scholen. De markt kent sinds de invoering van deze regeling een omvang van circa €250 tot €300 miljoen per jaar in het vo. Daar waar de absolute kosten per leerling in vijf jaar tijd zijn gestegen met 18,4%, geldt dat niet voor de lumpsum en bekostigingsbedragen. Dit heeft invloed op de inkoop van leermiddelen door scholen.¹⁵ Een exact plaatje van de kosten van leermiddelen is moeilijk te geven, vanwege de diverse type kosten. Een schatting voor het totale funderend onderwijs komt uit rond de € 600 miljoen.¹⁶

Daarnaast stimuleert OCW de ontwikkeling van een kennis- en ondersteuningsinfrastructuur voor het funderend onderwijs. SLO vervult hierin een centrale rol door landelijke kerndoelen te vertalen naar concrete handvatten voor scholen, ondersteuning te bieden bij curriculumontwikkeling en samenwerking in netwerken te faciliteren. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) bevordert evidence-informed onderwijspraktijken via de financiering van praktijkgericht onderzoek, de ontwikkeling van kennisknooppunten en de vertaling van wetenschappelijke inzichten naar toegankelijke kennisproducten. Het Centrum voor Leermiddelenadvies (CLU) draagt aanvullend bij door scholen, beleidsmakers en andere betrokkenen onafhankelijk te adviseren over de kwaliteit, bruikbaarheid en inzet van leermiddelen. Cito levert met toetsontwikkeling en onderzoek een bijdrage aan het bredere onderwijskundige kennisdomein¹⁷, maar vervult echter een beperkte rol binnen het leermiddelenbeleid.

Binnen het toezichtstelsel speelt de Inspectie van het Onderwijs een cruciale, zij het zorgvuldig afgebakende rol. De inspectie beoordeelt of scholen voldoen aan de wettelijke basiskwaliteit, waarbij zij zich richt op leerresultaten, kwaliteitszorg, onderwijstijd en schoolontwikkeling. Leermiddelen vormen geen zelfstandig toetsingscriterium, tenzij zij aantoonbaar bijdragen aan bredere kwaliteitsproblemen. De inspectie toetst dus niet de inhoud van methodes of de keuzes van methodieken door scholen. Deze terughoudendheid is bewust gekozen en sluit aan bij het principe van professionele autonomie: scholen mogen hun eigen didactische invulling kiezen, mits zij kunnen onderbouwen dat deze effectief is.¹⁸

De sectorraden de PO-Raad (primair onderwijs), VO-raad (voortgezet onderwijs) en Sectorraad GO (gespecialiseerd onderwijs) en Sectorraad Pro (praktijksonderwijs) vertegenwoordigen de schoolbesturen van deze onderwijssectoren. Zij hebben geen uitvoerende taken, maar treden op als strategische gesprekspartner van OCW, bewaken de collectieve belangen van hun achterban en ondersteunen leden bij de implementatie van beleid. Daar waar het het leermiddelenbeleid betreft, nemen zij deel aan overlegtafels, geven beleidsadviezen en ontwikkelen gezamenlijke initiatieven rond bijvoorbeeld digitale leermiddelen, inkoopvraagstukken en professionalisering.

¹⁵ OCW, Kamerbrief 'Prijsontwikkeling leermiddelen en device', 28 maart 2025; KPMG, 'Onderzoek prijsontwikkeling VO leermiddelenmarkt,'

¹⁶ KPMG, Onderzoek prijsontwikkeling VO leermiddelenmarkt, 2025; Gezamenlijke brief PO-Raad, VO-Raad, AVS, Aob, CNV, LAKS en Ouders & Onderwijs,

¹⁷ Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013

¹⁸ Wet op het onderwijstoezicht

Als vertegenwoordigers van de schoolbestuurders van de genoemde onderwijssectoren, verbinden zij beleid en praktijk.

In de dagelijkse onderwijspraktijk worden keuzes over lesmethodes en leermiddelen vaak gemaakt door vaksecties (in het vo) of door schoolteams (in het po). Leraren beschikken in theorie over een grote mate van autonomie, maar ervaren in de praktijk belemmeringen: tijdsdruk, beperkte ondersteuning en beleidskaders die vooraf al richting geven. Hierdoor zijn keuzes niet altijd gebaseerd op inhoudelijke of pedagogische gronden. Dit maakt duidelijk hoe belangrijk een goed werkend, samenhangend stelsel is waarin alle lagen en partijen hun rol vervullen.

Functionele driehoeken binnen het stelsel

Binnen het onderwijsstelsel bestaan verschillende functionele driehoeken die de verhoudingen tussen partijen typeren.

- De systeemdriehoek omvat OCW, de Inspectie en de scholen – waar beleid, toezicht en uitvoering elkaar in balans moeten houden.
- De professionele driehoek betreft het samenspel van schoolbestuur, schoolleider en leraar – waarin strategische keuzes, schoolorganisatie en vakmanschap samenkomen.
- De didactische driehoek: de dagelijkse interactie tussen leraar, leerling en leermiddel, waarin onderwijsinhoud tot leven komt.

Het functioneren van het stelsel hangt af van de samenwerking binnen én tussen deze driehoeken, waarbij wederzijds vertrouwen en heldere rolduiding cruciaal zijn.

Leermiddelen zijn er in de kern voor leerlingen: ze vormen de schakel tussen curriculumdoelen en het leren in de klas.

2.2 Het funderend onderwijs

Het funderend onderwijs in Nederland omvat circa 6.500 basisscholen in het po en ongeveer 1460 scholen in het vo¹⁹, samen goed voor ongeveer 2,4 miljoen leerlingen.²⁰ Er zijn naar schatting meer dan 1.200 schoolbesturen (kleine 900 in het po en ongeveer 300 in het vo)²¹ actief, waarbij op schoolniveau ongeveer 10.600 schoolleiders/directeuren verantwoordelijk zijn voor de operationele aansturing.²²

Het funderend onderwijs wordt gekenmerkt door een grote diversiteit van scholen: van kleine basisscholen in dorpen tot grote scholengemeenschappen in stedelijke gebieden. Deze diversiteit komt tot uiting in de omvang en populatie van de leerlingen, de verschillende onderwijsvisies, culturele achtergronden en didactische opvattingen.

¹⁹ [Aantal scholen in het primair onderwijs | Kerncijfers en indicatoren Primair Onderwijs | OCW in cijfers](#), [Aantal vo-scholen | Kerncijfers en indicatoren Voortgezet Onderwijs | OCW in cijfers](#)

²⁰ [Prognose aantal studenten vo | Kerncijfers en indicatoren Voortgezet Onderwijs | OCW in cijfers](#), [Prognose aantal leerlingen po | Kerncijfers en indicatoren Primair Onderwijs | OCW in cijfers](#)

²¹ Sectorrapportage po en vo 2023 en 2024.

²² [Personeelssterkte voortgezet onderwijs | Kerncijfers en indicatoren Voortgezet Onderwijs | OCW in cijfers](#)

2.2.1 Primair onderwijs (po)

In het po volgen ruim 1,5 miljoen leerlingen onderwijs. Het po omvat zowel regulier basisonderwijs als speciaal basisonderwijs (sbo). Het po kent een grote variatie aan onderwijsvisies en pedagogisch-didactische benaderingen. Naast traditioneel klassikaal onderwijs zijn er ook montessori- en daltonscholen, waarin zelfstandigheid en samenwerking centraal staan.

Alle basisscholen vallen verplicht onder een schoolbestuur. Zij zijn verplicht om te voldoen aan normen voor governance, zoals een heldere taakverdeling en een wettelijke scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Alleen onder strikte voorwaarden kunnen kleine zelfstandige scholen nog blijven bestaan. De meeste basisscholen maken tegenwoordig deel uit van een bestuurlijke koepel die meerdere scholen aanstuurt. Deze besturen verschillen sterk in omvang: sommige beheren slechts enkele scholen, andere tientallen, verspreid over meerdere gemeenten. Elk bestuur is formeel verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit, het personeelsbeleid, de financiën, de huisvesting en de naleving van wet- en regelgeving.²³

2.2.2 Voortgezet onderwijs

Binnen het vo neemt het vmbo een prominente plaats in: met circa 490.000 leerlingen. Daarmee vertegenwoordigt het vmbo bijna de helft van het totale vo. Deze leerlingen zijn verdeeld over vier leerwegen: basis, kader, gemengd en theoretisch. Deze leerwegen zijn gekoppeld aan beroepsgerichte profielen zoals Zorg & Welzijn, Economie & Ondernemen, Techniek en Groen. Veel van deze profielen bedienen slechts enkele duizenden leerlingen landelijk en in sommige clusters gaat het om minder dan 2.000 leerlingen. Het praktijkonderwijs telt daarbovenop nog eens ongeveer 30.000 leerlingen, vaak met specifieke leer- of ondersteuningsbehoeften. Ook het speciaal voortgezet onderwijs telt gezamenlijk ruim 107.000 leerlingen, verdeeld over ongeveer 350 scholen. Binnen het speciaal onderwijs wordt onderscheid gemaakt tussen vier clusters:

- cluster 1 richt zich op leerlingen met een visuele beperking;
- cluster 2 richt zich op dove, slechthorende leerlingen en leerlingen met ernstige spraak- of taalproblematiek;
- cluster 3 richt zich op leerlingen met een verstandelijke of lichamelijke beperking of een langdurige ziekte;
- cluster 4 richt zich op leerlingen met gedragsproblemen of psychiatrische stoornissen.²⁴

2.2.3 Inclusief onderwijs

Inclusief onderwijs is onderwijs waarbij alle kinderen en jongeren dichtbij huis, volwaardig en gelijkwaardig toegang hebben tot een inclusieve leeromgeving waarin zij zich samen ontwikkelen en samen leren en participeren.²⁵ Dit vraagt niet alleen om fysieke toegankelijkheid, huisvesting en organisatorische aanpassingen, maar ook om adequate ondersteuning in de praktijk van leraren en leerlingen. Daarbij horen

²³ Wet op het primair onderwijs

²⁴ <https://www.praktijkonderwijs.nl/praktijkonderwijs/> en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>

²⁵ OCW, beleidskader: Met elkaar voor alle kinderen en jongeren, 2024, pag. 6

leermiddelen die aansluiten bij de diversiteit van de leerlingpopulatie. Nederland kent een groeiende groep leerlingen met ondersteuningsbehoeften. Naast de ruim 107.000 leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs neemt het aantal leerlingen in het reguliere primair en voortgezet onderwijs dat behoefte heeft aan aangepast materiaal toe. Uiteenlopende leerbehoeften, zoals cognitieve, gedragsmatige, psychische of lichamelijke behoeften, vragen om aangepast lesmateriaal dat leraren ondersteunt bij het differentiëren van de lesstof en het bieden van maatwerk.

De leermiddelenmarkt richt zich echter in de praktijk vooral op leerlingen die standaard leerroutes volgen. Standaardmethodes zijn vaak generiek en kennen een grotere afzetmarkt. Dit aanbod sluit lang niet altijd aan bij de behoefte van scholen en leerlingen of de praktijkgerichtheid van gespecialiseerde opleidingen. Bijvoorbeeld kleinschalige, gespecialiseerde opleidingen bieden vakgericht onderwijs dat sterk verweven is met de beroepspraktijk. Deze instellingen bedienen enkele tientallen tot honderden studenten per jaar en werken vaak nauw samen met het bedrijfsleven. Vaak wordt door docenten en partijen uit het werkveld materiaal zelf ontwikkeld. Deze manier van werken stimuleert enerzijds innovatie en maatwerk, maar kent anderzijds ook kwetsbaarheden. Het ontwikkelen van materialen vraagt veel tijd en expertise van docenten, terwijl ondersteuning, structurele faciliteiten en kwaliteitsborging vaak ontbreken.

Inclusief onderwijs biedt met de juiste ondersteuning leraren de mogelijkheid zich te focussen op hun kerntaak: het geven van onderwijs. Binnen het funderend onderwijs is de aandacht voor kansengelijkheid en maatwerk weliswaar groeiende, maar in de praktijk blijkt het lastig om hier uitvoering aan te geven.

2.3 Leermiddelen

In algemene zin wordt onder leermiddelen verstaan: alle materialen die worden gebruikt om leren en onderwijzen te ondersteunen. Dit omvat een breed scala aan materialen en bronnen, zoals boeken, apps, websites, simulaties, video's en software. Deze brede invulling wordt ook binnen het Nederlandse onderwijsveld gehanteerd.

Deze brede invulling maakt dat in de Nederlandse wetgeving geen formele juridische definitie bestaat van het begrip 'leermiddel'. Om die reden is in wetgeving gekozen om te werken met een meer afgebakende term: 'lesmateriaal'. De term lesmateriaal wordt wél juridisch gedefinieerd:

*"Lesmateriaal dat naar vorm en inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven."*²⁶

In deze definitie is lesmateriaal het verplichte, leerjaargebonden materiaal dat leerlingen nodig hebben om onderwijs te kunnen volgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om

²⁶ Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 6°

schoolboeken, werkboeken, digitale licenties en andere vakinhoudelijke leermiddelen die door de school expliciet zijn voorgeschreven.

Verschillende leermiddelen

Hoewel er in de Nederlandse context dus geen eenduidige juridische definitie is van leermiddelen is er wel een onderscheid te maken naar het medium via welke deze worden aangeboden (papier, digitaal of een mix van beiden).

De papieren leermiddelen (ook wel folio genaamd) zijn bijvoorbeeld boeken, werkboeken en aanvullend materiaal zoals mappen, schriften en oefenmateriaal.

Naast deze papieren leermiddelen vormen digitale leermiddelen een steeds substantiëler onderdeel van het onderwijsaanbod in het onderwijs zoals audio, video, en interactief materiaal. Voorbeelden hiervan zijn: digitale leeromgevingen, oefensoftware en platforms, met daarin de mogelijkheid opdrachten te maken, uitlegvideo's te bekijken en de voortgang te volgen.

Tegenwoordig wordt steeds meer gewerkt met een mix waarbij papieren (fysieke) methodes worden gecombineerd met digitale leermiddelen.

2.4 Marktwerving

2.4.1 De commerciële markt

De markt voor leermiddelen in het funderend onderwijs wordt gekenmerkt door een hoge mate van concentratie en een sterke kapitaalintensiteit. De ontwikkeling, productie en distributie van papieren leermiddelen vereisen aanzienlijke investeringen in zowel fysieke als digitale infrastructuur. Uitgevers investeren langdurig in het ontwikkelen van methodes, het produceren van boeken en werkboeken en het onderhouden van de inhoud ervan. Daarnaast vergt het distributieproces grote logistieke operaties, waarbij magazijnen, transportnetwerken en retourservices essentieel zijn om honderdduizenden pakketten tijdig en compleet bij scholen en leerlingen te krijgen. Deze keten wordt ondersteund door geavanceerde ICT-systemen voor voorraadbeheer, uitleentracks, licentiebeheer en koppelingen met leerlingadministratiesystemen. Juist deze combinatie van fysieke en digitale processen maakt de sector kapitaalintensief en verhoogt de drempel voor nieuwe toetreders.

De afgelopen jaren zijn meerdere grote marktpartijen overgenomen door private equity en internationale investeerders. Heutink is onderdeel geworden van het Zweedse Lekolar (eigendom van investeringsmaatschappij Nalka), De Rolf Groep valt onder BB Capital, ThiemeMeulenhoff en Zwijsen behoren tot de Duitse Klett Gruppe en Malmberg en Iddink zijn in handen van het Finse Sanoma Learning. Deze investeringsstromen maken het mogelijk om de noodzakelijke schaalgrootte en technologische innovatie te realiseren, maar hebben ook geleid tot een situatie waarin enkele buitenlandse partijen een dominante positie in hebben kunnen nemen op de Nederlandse markt voor leermiddelen.²⁷

²⁷ OCW, Kamerbrief 'Digitalisering en leermiddelen in het funderend onderwijs, 24 november 2024

De winstgevendheid is verbonden aan het combineren van hoge volumes met efficiënte logistiek en service. Uitgevers genereren omzet uit de verkoop van methodes en aanvullende materialen, terwijl distributeurs inkomsten behalen uit de levering, inname en vervanging van boeken. Tegenwoordig komen daar ook inkomsten bij uit diensten als voorraadbeheer, administratieve ondersteuning en het beheer van toegangscode's en licenties. De vaste contracten en langdurige relaties met scholen zorgen voor een stabiele financieringsstroom, waardoor deze partijen kunnen investeren in verdere professionalisering van hun processen. Grote uitgevers zoals Malmberg, Noordhoff en ThiemeMeulenhoff hebben door hun jarenlange aanwezigheid in het Nederlandse onderwijs een sterke reputatie opgebouwd. Hun expertise op het gebied van methodiekontwikkeling en inhoudelijke borging wordt breed erkend binnen het onderwijsveld. Ditzelfde geldt ook voor distributeurs als Heutink, De Rolf Groep, Van Dijk en Iddink. Hun herkenbaarheid en betrouwbaarheid spelen een rol in het keuzegedrag van schoolbesturen en versterken hun positie in de markt.²⁸

Naast deze grote spelers zijn er kleinere, gespecialiseerde aanbieders die zich richten op niches in de markt, zoals specifieke vakgebieden of alternatieve onderwijsbenaderingen. Hoewel zij minder zichtbaar zijn in de markt, vormen zij een aanvulling op het bestaande aanbod. Om de bekendheid met dit aanbod beter inzichtelijk te maken, wordt gewerkt aan een catalogusinformatietool. Deze tool biedt scholen de mogelijkheid om inzicht te krijgen in het volledige aanbod aan leermiddelen en daardoor keuzes te maken die aansluiten bij te stellen kwaliteitscriteria, hun onderwijsvisie en didactische uitgangspunten.

2.4.2 LiFo

Digitale leermiddelen in het onderwijs worden doorgaans aangeschaft via licentiemodellen. Scholen betalen hierbij per leerling of per groep voor toegang tot digitale methodes en applicaties. Vaak gaat het om een combinatie van digitale en papieren materialen, het zogenoemde LiFo-model (License plus Folio). Hierbij wordt een digitale leeromgeving aangevuld met een papieren werk- of leerboek. In het po blijft het gebruik van papieren materialen belangrijk vanwege de nadruk op leesontwikkeling en het beperken van schermtijd bij jonge kinderen. Het gebruik van digitale leermiddelen brengt verschillende organisatorische en technische aspecten met zich mee. Licentiebeheer en het toekennen van toegangscode's vereisen administratieve inspanning van de school. Daarnaast worden koppelingen met leerlingvolgsystemen (LVS) en andere digitale infrastructuren vaak verzorgd door distributeurs. Zij bieden naast fysieke boeken dus ook ondersteuning bij digitale toegang, platformbeheer en helpdeskfuncties.

In het voortgezet onderwijs is de rol van digitale leermiddelen groter. Het gaat hierbij om digitale leeromgevingen, oefensoftware en platforms waarin leerlingen zelfstandig of onder begeleiding opdrachten maken, toetsen afleggen en feedback ontvangen. Deze platforms -vaak gericht op een specifiek vak – bieden modulaire leertrajecten waardoor er meer mogelijkheden zijn voor differentiatie van het lesmateriaal. Zodoende kan er binnen een klas rekening worden gehouden met de verschillende niveaus en leervoorkeuren. In het vo het LiFo-model vandaag de dag het meest gangbaar. Steeds vaker bieden uitgevers de mogelijkheid om volledig digitaal te

²⁸ <https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/onderwijs/leermiddelenmarkt>

werken. De meningen van gebruikers en daarmee de tevredenheid over het LiFo-model lopen echter sterk uit een.

In het vo bieden uitgevers zoals Malmberg en Noordhoff deze LiFo-dienstverlening. Onder andere Learnbeat, Futurewhiz en Eduten leveren uitsluitend de digitale leermiddelen. De aanschaf van digitale leermiddelen verloopt via licenties die rechtstreeks bij hen of via distributeurs zoals Van Dijk en Iddink worden afgenomen. Laatstgenoemde leveren niet alleen fysieke boeken, maar verzorgen ook het beheer van digitale toegang, het koppelen van systemen en het bieden van technische ondersteuning. Dit in combinatie met het door uitgeverijen direct aan de markt aanbieden, heeft geleid tot een verschuiving van de rol van distributeurs van puur logistieke partijen naar aanbieders van geïntegreerde digitale diensten.²⁹

Een recente ontwikkeling is de opkomst van abonnementsmodellen waarbij scholen toegang krijgen tot een breed pakket aan digitale methodes of platforms binnen één licentie. Dit zogenoemde 'all you can learn'-model, oorspronkelijk ontstaan vanuit de behoefte vanuit het mbo, kan mogelijke schaalvoordelen en gebruiksgemak opleveren.

2.4.3 Open leermiddelen

Open leermiddelen zijn educatieve materialen die vrij toegankelijk zijn en zonder kosten gebruikt, aangepast en gedeeld kunnen worden. Zij worden doorgaans ontwikkeld door leraren, vakverenigingen, schoolbesturen en publieke kennisorganisaties zoals SLO, Kennisnet en hogescholen. In het funderend onderwijs hebben open leermiddelen geen dominante positie in het curriculum. Wel worden zij steeds vaker ingezet als aanvulling op commerciële methodes of in situaties waarin reguliere leermiddelen niet volledig aansluiten bij de onderwijsbehoefte.

Hoewel de beschikbaarheid van open leermiddelen toeneemt, ontbreekt een centrale kwaliteitsborging evenals een breed benutte infrastructuur om kennisdeling en toepasbaarheid te vergroten. Een voorbeeld daarvan is Wikiwijs. Het gebruik ervan is daardoor sterk afhankelijk van de expertise en inzet van individuele scholen en leraren. Er zijn momenteel geen uniforme richtlijnen of kaders die de kwaliteit, actualiteit en didactische waarde van open leermiddelen garanderen. Wel worden stappen gezet om hierin verandering te brengen. Binnen de Impuls Open Leermateriaal (IOL) zijn initiatieven gestart die gericht zijn op het ontwikkelen en verspreiden van open leermiddelen en het versterken van de bijbehorende ondersteuningsstructuur.³⁰

In het primair onderwijs maken leerkrachten in beperkte mate gebruik van open leermiddelen om lessen te verrijken, extra oefenstof aan te bieden of actueel lesmateriaal te integreren. In het voortgezet onderwijs worden open leermiddelen veelal aanvullend ingezet. Secties ontwikkelen soms gezamenlijk lesmodules, toets- of andere onderwijsmaterialen die vervolgens vrij beschikbaar worden gesteld. Binnen het speciaal basis en voortgezet onderwijs worden open leermiddelen frequenter toegepast om betere aansluiting te realiseren op individuele leerroutes van leerlingen.

²⁹ Oberon, 'De gevolgen van digitalisering op de leermiddelenmarkt', 2023

³⁰ [Impuls Open Leermateriaal | Nationaal Groeifonds](#)

2.5 Marktwerving binnen het funderend onderwijs

2.5.1 Primair onderwijs

In het po worden de benodigde papieren leermiddelen – zoals boeken, werkboeken en aanvullend materiaal – in veel gevallen via distributeurs ingekocht bij educatieve uitgevers zoals Malmberg, Zwijsen, Noordhoff en Blink. Uitgevers als Delubas, Kwintessens en Instruct bieden met name gespecialiseerd materiaal aan, bijvoorbeeld voor lezen, sociaal-emotioneel leren of digitale geletterdheid. Vandaag de dag combineren scholen steeds vaker fysieke methodes met digitale leermiddelen, zoals (licenties voor) leerlingsoftware of online oefenomgevingen. Voorbeelden daarvan zijn het *digitale oefenplatform* (Malmberg), *Veilig leren lezen digitaal* en *Zoem voor lezen* (Zwijsen), *Blink Studio* als digitaal platform voor wereldoriëntatie, begrijpend lezen en burgerschap.

De distributie verloopt meestal via partijen zoals Heutink en De Rolf Groep. De distributie omvat niet alleen boeken en werkboeken, maar vaak ook aanvullende materialen zoals mappen, schriften en oefenmateriaal. Na levering is de school verantwoordelijk voor het beheer van het materiaal, controle op gebruik en slijtage en het onderverdelen over de verschillende klassen. Aanvulling of vervanging gebeurt op initiatief van de school zelf, afhankelijk van de onderwijsbehoefte en de staat van het materiaal.³¹

2.5.2 Voortgezet onderwijs

In de praktijk van het vo streven veel scholen naar een leermiddelenmix waarbij papieren boeken worden gecombineerd met digitale leeromgevingen. De leermiddelenmarkt voor het vo wordt geleid door vier grote uitgevers: Noordhoff, Malmberg, ThiemeMeulenhoff en Boom voortgezet onderwijs. Zij leveren complete methodes voor vmbo, havo en vwo. Deze methodes omvatten zowel fysieke als digitale leermiddelen. Daarnaast zijn er ook gespecialiseerde uitgeverijen met een meer vakspecifiek of doelgroepgericht aanbod. Zo ontwikkelt Delubas lesmateriaal voor begrijpend lezen en studievoordigheden, richt Instruct zich op digitale geletterdheid en informatica, Boom beroepsonderwijs en EduHint leveren blended methodes voor het beroepsgerichte vmbo en uitgevers als Essener en Van Gorcum zijn actief op het gebied van maatschappijleer en burgerschap. Deze uitgevers opereren vooral binnen niches van het curriculum en bieden vaak aanvullend of verdiepend materiaal, zowel in folio als digitaal.

De distributie van deze leermiddelen verloopt via partijen zoals Iddink, Van Dijk Educatie/The Learning Network (TLN). Deze distributeurs verzorgen de uitlevering van boeken en materialen aan leerlingen en scholen. Deze distributeurs koppelen hun diensten vaak aan digitale platfora waarbij scholen bijvoorbeeld digitaal lesmateriaal kunnen toewijzen en monitoren (Magister) of waarbij leerlingen toegang krijgen tot zowel fysieke als digitale methodes (StudieLink en StudieCloud).³²

³¹ Opsomming leveranciers is niet limitatief, maar ter illustratie.

³² idem

2.5.3 Gespecialiseerd onderwijs

In het speciaal basisonderwijs (sbo) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso) worden reguliere methodes vaak aangepast. Scholen in deze sector gebruiken deels dezelfde methodes als in het regulier onderwijs, maar ontwikkelen daarnaast aanvullend materiaal om betere aansluiting bij de leer- en ondersteuningsbehoeften van hun leerlingen.

2.6 De rol van leerkrachten, schoolbestuurders en schoolleiders

Leraren vormen het fundament van het Nederlandse onderwijssysteem. Zij vertalen kerndoelen en leerplannen naar concrete lessen en dragen de verantwoordelijkheid voor de begeleiding en ontwikkeling van leerlingen. De kwaliteit van het onderwijs is in grote mate afhankelijk van hun vakinhoudelijke expertise, didactische vaardigheden en pedagogisch inzicht. De voorbereiding op deze rol vindt plaats binnen de lerarenopleidingen. Voor het primair onderwijs zijn dit de pabo's en voor het voortgezet onderwijs de eerstegraads- en tweedegraadsopleidingen, die worden aangeboden door hogescholen en universiteiten. Deze opleidingen leiden toekomstige leraren op die voldoen aan de bekwaamheidseisen zoals vastgelegd in de Wet Beroepen in het Onderwijs.

De curricula van lerarenopleidingen zijn in de afgelopen jaren aangepast om betere aansluiting te realiseren op actuele, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Onderwerpen als differentiatie, inclusie en digitale geletterdheid hebben een nadrukkelijker plek gekregen binnen de opleidingen. In de praktijk blijft echter het tempo van implementatie niet op te kunnen tegen de snelheid waarmee de ontwikkelingen zich voordoen in de samenleving. Er zijn geen (eenduidige) afspraken over de curricula van lerarenopleiding. De aandacht voor didactische vaardigheden moet een meer permanente rol krijgen in de curricula. Voor zittende leraren is daardoor permanente professionalisering van belang om kennis en vaardigheden actueel te houden.

Bestuurders hebben een rol in het aansturen van onderwijsorganisaties. Zij dragen de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Hun taken omvatten strategische sturing, personeelsbeleid, financieel beheer en de inrichting van onderwijsprocessen. De toenemende complexiteit van het werkveld vraagt van bestuurders zowel inhoudelijke kennis van het onderwijs als organisatorische en bedrijfsmatige expertise. Voor veel bestuurders betekent dit ook een toenemende druk van administratieve lasten en werkdruk.³³

Schoolleiders staan in vergelijking met schoolbestuurders vaak dicht bij het primaire proces; het onderwijs. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor de doorvertaling van beleid naar de onderwijspraktijk, het ontwikkelen en verbeteren van het onderwijs en het bieden van een goede werk- en leeromgeving aan leraren.³⁴

³³ Oberon, 'Administratieve lasten in het primair en voortgezet onderwijs'.

³⁴ Onderwijsraad, 'Een krachtige rol voor schoolleiders', 2018

Een extra aandachtspunt hierbij is het werven en behouden van gekwalificeerde bestuurders en schoolleiders binnen het onderwijs. Vergrijzing en een beperkte instroom in managementfuncties leiden tot druk op opvolging en continuïteit. Hoewel het lerarentekort afgelopen jaar licht is gedaald naar 8,1% in het po en 5,1% in het vo³⁵ blijft het realiseren van voldoende instroom urgent.

³⁵ OCW, Kamerbrief 'voortgang lerarenstrategie juli 2025, 3 juli 2025

3 Analyse en bevindingen

Het funderend onderwijs staat voor grote en uiteenlopende uitdagingen. Er is sprake van daling van het aantal leerlingen in diverse krimpregio's. Dit leidt in veel gevallen tot herstructurering, samenwerking of fusie van scholen. Tegelijkertijd is er in veel gebieden sprake van een tekort aan leraren. Dit geldt vooral in stedelijke gebieden en in het speciaal onderwijs. Ook neemt de diversiteit aan ondersteuningsbehoeften van leerlingen toe, zowel in het reguliere, gespecialiseerd als praktijkonderwijs. Deze optelsom vraagt om professionele schoolteams, goede begeleiding en passende leermiddelen om ieder kind van goed onderwijs te kunnen voorzien.

In dit hoofdstuk analyseren we de onderliggende spanningen, kansen en randvoorwaarden voor het realiseren van een kwaliteitsalliantie leermiddelen in het funderend onderwijs. De analyse is opgebouwd rond vier hoofdthema's die herhaaldelijk door respondenten zijn genoemd in de interviews. Te weten: professionalisering en inclusiviteit, keuzevrijheid, publiek-private samenwerking, kennisontwikkeling en digitalisering.

3.1 Professionalisering en inclusiviteit

Het Nederlandse onderwijslandschap is een rijk netwerk van diverse partijen met evenzoveel belangen, waarin publieke en private partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van onderwijskwaliteit. In theorie biedt deze structuur ruimte voor maatwerk en professionele autonomie. In de praktijk blijkt echter dat juist deze veelheid aan spelers en belangen de sturing diffuus maakt. Er wordt in toenemende mate naar OCW gekeken voor richting en samenhang. OCW zoekt daarin de balans tussen: faciliterend waar mogelijk, leidend waar nodig, maar zonder te vervallen in een top-down benadering die op weerstand stuit in het onderwijsveld.

De kracht van het Nederlandse onderwijsstelsel zit in de sterke publieke betrokkenheid: sectorraden, kennisinstituten, toezichthouders en belangenorganisaties dragen allemaal bij aan de verschillende onderdelen van het onderwijssysteem. Gesprekken met het onderwijsveld laten echter zien dat deze rijkdom aan partijen ook een keerzijde heeft. De structuren waarin zij opereren zijn complex en onderling sterk verschillend. In het primair onderwijs leidt de grote verscheidenheid aan kleine schoolbesturen tot een versnipperde organisatiegraad, daar waar het voortgezet onderwijs meer centrale sturing kent.

Juist door de veelheid aan partijen ontbreekt het aan een duidelijke en gedeelde koers. Verschillende respondenten signaleren dat beleidskeuzes rond leermiddelen vaak ad hoc ontstaan en in grote mate afhankelijk zijn van de door de bestuurders gestelde prioriteiten en beschikbare middelen. Schoolleiders en bestuurders ervaren dat verantwoordelijkheden voor leermiddelenbeleid niet altijd helder belegd zijn: *"Iedereen bemoeit zich ermee, maar niemand voelt zich eigenaar."* Bij digitale leermiddelen en open materiaal wordt dit extra zichtbaar, omdat daar vaak een

duidelijke regie en structurele samenwerking ontbreekt. Het resultaat is dat scholen - in het bijzonder de kleinere - moeite hebben om hun weg te vinden binnen het grote aanbod van commerciële aanbieders, open leermiddeleninitiatieven en publieke ondersteuningsstructuren. Uitgevers geven aan dat zij regelmatig keuzes maken op basis van een onduidelijke vraagarticulatie vanuit scholen, waardoor het aanbod soms breder, generiek of zwaarder wordt dan nodig. Zij stappen in dat vacuüm en geven mede daardoor steeds meer eigen invulling aan het aanbod van leermiddelen. Het gebrek aan samenhang voedt de behoefte aan meer regie van OCW. Bestuurders, schoolleiders en leraren geven aan dat zij niet zozeer vragen om top-down sturing, maar wel om een duidelijk kader en richtinggevende afspraken die houvast bieden in een complexe markt. De kanttekening die daarbij wordt gemaakt is dat een te strak kader innovatie en maatwerk kan beperken.

Hoewel de autonomie van scholen en leraren diep verankerd is in het Nederlandse onderwijsstelsel, blijkt dat deze in de praktijk niet altijd makkelijk is te realiseren. Leraren noemen tijdsdruk, gebrek aan ondersteuning en een overvloed aan keuzeopties als belemmeringen om leermiddelen bewust en kritisch te selecteren. Vaksecties en schoolteams werken vaak vanuit traditie of praktische overwegingen, eerder dan vanuit systematische kwaliteitscriteria. Er is brede behoefte aan vergelijkbare en betrouwbare informatie over kwaliteit, inclusie en didactische opvattingen van methodes.

Er is een paradox ontstaan. Scholen hebben weliswaar formeel veel ruimte, maar voelen zich in de praktijk vaak klem zitten tussen beleidsprioriteiten, marktdynamiek en hun eigen beperkte capaciteit. Dit wordt door het merendeel van de respondenten benoemd als een knelpunt dat niet alleen het leermiddelenbeleid raakt, maar ook bredere ambities rond onderwijskwaliteit en gelijke kansen. In kleinere marktsegmenten, zoals voor praktijkonderwijs en gespecialiseerd onderwijs, is de keuze nog beperkter doordat deze vanwege de beperkte afzetmarkt vaak voor commerciële partijen minder rendabel zijn.

3.1.1 Leerling centraal

In vrijwel alle gesprekken klinkt de roep om de leerling meer centraal te stellen in het leermiddelenbeleid. Dit lijkt vanzelfsprekend: onderwijs draait uiteindelijk om het leren en ontwikkelen van leerlingen. Toch blijkt dat hun perspectief in de praktijk nog te weinig wordt meegenomen bij de keuze, ontwikkeling en evaluatie van leermiddelen.

Hoewel de leerling de primaire gebruiker van leermiddelen is, wordt hun stem in beleid en selectie van leermiddelen vaak slechts indirect gehoord. Leerlingen zijn in staat om aan te geven wat voor hen wel en niet werkt in de klas, of het nu gaat om de toegankelijkheid van digitaal materiaal, de culturele representatie in methodes of de praktische bruikbaarheid van werkboeken. In de huidige praktijk blijft die kennis echter vaak onbenut, omdat er weinig structurele mechanismen aanwezig zijn om die ervaringen te verzamelen en te vertalen naar beleid of productontwikkeling.

Deze ondervertegenwoordiging is extra problematisch voor leerlingen in het praktijkgericht en het gespecialiseerd onderwijs, waar leermiddelen regelmatig onvoldoende aansluiten bij de doelgroep. Docenten in deze sectoren geven aan dat zij vaak zelf materialen moeten aanpassen of ontwikkelen, omdat bestaande methodes te talig, te weinig visueel of onvoldoende differentieerbaar zijn. Zoals een

bestuurder uit het gespecialiseerd onderwijs opmerkte: *“Voor onze leerlingen zijn er gewoon geen standaardoplossingen, maar dat betekent niet dat zij genoeg moeten nemen met minder kwaliteit.”*

Het ontbreken van het leerlingenperspectief raakt ook inclusie en gelijke kansen. Leermiddelen die onvoldoende rekening houden met diversiteit (qua taalniveau, culturele contexten of leerstijlen) kunnen onbedoeld nieuwe drempels opwerpen. Betrokkenen wijzen erop dat ouders en begeleiders vaak als eerste bemerken wanneer een methode niet aansluit en dat hun signalen een waardevolle aanvulling vormen op de feedback van leerlingen zelf. Verschillende betrokkenen pleiten dan ook voor het ontwikkelen van formats of platforms waar leerlingen en ouders systematisch feedback kunnen geven op leermiddelen. Niet als een vrijblijvend panel, maar als een structurele inbreng in kwaliteitskaders en beoordelingsprocessen. Dit vraagt volgens betrokkenen om een cultuurverschuiving: van praten *over* leerlingen naar praten en samenwerken *met* leerlingen.

3.1.2 Rol van leraren, schoolleiders en bestuurders

De kwaliteit van onderwijs staat of valt met de professionaliteit van de mensen die het uitvoeren en sturen: leraren, schoolleiders en bestuurders. Toch blijkt uit de gesprekken en documenten dat de huidige infrastructuur voor professionalisering niet altijd voldoende is toegerust om hen hierin optimaal te ondersteunen. In theorie hebben leraren veel autonomie bij het kiezen en toepassen van leermiddelen, maar in de praktijk worden keuzes vaak gemaakt op basis van gewoonte, gebruiksgemak of commerciële advisering in plaats van op systematische kwaliteitscriteria. Dit heeft mede te maken met een gebrek aan tijd, expertise en ondersteuning. Zoals een bestuurder het verwoordde: *“We hebben de verantwoordelijkheid, maar te weinig handvatten om het goed te doen.”*

In de leermiddelenketen moeten schoolleiders de vertaalslag maken van strategisch schoolbeleid naar de operationele praktijk en hun teams ondersteunen bij inhoudelijke keuzes. Bestuurders zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en de financiële keuzes van de schoolorganisatie, waaronder het leermiddelenbudget. Uit gesprekken blijkt dat er bij veel scholen sprake is van onduidelijkheid wie formeel eindverantwoordelijk is voor de leermiddelenstrategie. Hoewel het kiezen van leermiddelen idealiter een doordacht en stapsgewijs proces is, blijkt dit in de praktijk vaak lastig uitvoerbaar.³⁶ Door tijdsdruk, gebrek aan expertise of beperkte ondersteuning wordt de keuze voor nieuwe leermiddelen regelmatig op gevoel gemaakt, in plaats van op basis van wetenschappelijk bewezen criteria. Schoolleiders ervaren beperkte speelruimte vanwege de op bestuursniveau vastgestelde beleidskader. Bestuurders staan vaak te ver van de klaspraktijk om goed zicht te hebben op wat leraren en leerlingen nodig hebben. Dit leidt vaak tot spanningen en onduidelijkheid. In veel gesprekken wordt genoemd dat dit ook te maken heeft met een gebrek aan vaste, schoolbrede kwaliteitskaders voor leermiddelen, waardoor beslissingen per team of vaksectie sterk uiteenlopen. Ook het verschil in schaalgrootte tussen schoolbesturen speelt hierbij een rol: grote besturen hebben vaak meer capaciteit voor strategisch leermiddelenbeleid, terwijl kleine besturen het vooral moeten hebben van individuele inzet en externe ondersteuning. In kleinere

³⁶ Kennisnet, stappenplan voor het kiezen van nieuwe (digitale) leermiddelen.

besturen leidt dit er regelmatig toe dat de expertise afhankelijk is van enkele individuen, wat kwetsbaar is bij personeelwisselingen. Scholen hebben behoefte aan meer houvast, gedeelde kwaliteitskaders en ruimte om keuzes gezamenlijk en bewust te kunnen maken.

Een structureel punt van zorg is dat na het afronden van een opleiding tot leraar, schoolleider of bestuurder er weinig prikkels bestaan voor permanente professionalisering. Anders dan in sommige andere sectoren is er geen verplichting tot bij- of nascholing. Dit wordt problematisch in een tijd waarin het leermiddelenlandschap snel digitaliseert en de ontwikkelingen in de samenleving elkaar snel opvolgen. Het effectief toepassen van digitale leermiddelen en hybride onderwijsvormen vereisen specifieke expertise, maar niet alle lerarenteams beschikken over de tijd en middelen om hier structureel in te investeren. Met name bij leraren die al langere tijd in het vak zitten, speelt de uitdaging om digitale ontwikkelingen bij te houden, terwijl de verwachtingen rond innovatie en inclusie toenemen. Lerarenopleidingen kunnen een grotere rol spelen in het versterken van de vakbekwaamheid rond leermiddelen. Er is in het onderwijsveld behoefte aan meer aandacht voor curriculumontwerp, kwaliteitscriteria en digitale didactiek in de initiële opleiding. Er wordt enerzijds gevraagd om meer aandacht voor didactiek tijdens de lerarenopleiding en anderzijds om de benodigde middelen en ruimte voor permanente educatie. Leraren dienen gefaciliteerd te worden, willen zij meer mogelijkheden benutten tot het zelf ontwikkelen van (open) leermiddelen. Samenwerking tussen opleidingen, scholen en kennisinstituten zoals SLO en NRO kunnen bijdragen aan het realiseren van een lerende cultuur, waarin zowel leraren als schoolleiders en bestuurders zich continu ontwikkelen.

Dit vraagt daarnaast om meer maatwerk in de manier waarop de raden hun achterban ondersteunen bij het professionaliseren van teams en het ontwikkelen van leermiddelenbeleid. Alle sectorraden ondersteunen besturen bij strategische vraagstukken rond kwaliteit en innovatie. Zij stimuleren kennisdeling en faciliteren gezamenlijke professionaliseringstrajecten. Toch verschilt hun impact per sector. In het po, waar veel kleine besturen actief zijn, is de organisatiegraad lager en is de ondersteuningscapaciteit beperkter dan in het voortgezet onderwijs. In het gespecialiseerd en praktijkonderwijs komt daar nog bij dat de doelgroep specifieke eisen stelt aan leermiddelen en professionalisering, waardoor standaardondersteuning vaak onvoldoende aansluit.

Het versterken van de professionaliteit van bestuurders, schoolleiders en leraren is cruciaal voor duurzame verbeteringen in het leermiddelenlandschap. Dit vraagt om een cultuur waarin continue ontwikkeling de norm is, ondersteund door structurele faciliteiten en heldere kaders. Respondenten voorzien dat de kwaliteitsalliantie hierin een rol kan spelen door goede voorbeelden te verzamelen, netwerken te versterken en praktische ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen en evalueren van leermiddelenbeleid.

3.1.3 Inclusie en toegankelijkheid

Inclusie en toegankelijkheid zijn kernwaarden in het onderwijs, maar in de praktijk blijkt het een uitdaging om deze waarden consequent door te vertalen naar het leermiddelenbeleid. Vrijwel alle respondenten benadrukken dat kwalitatieve en toegankelijke leermiddelen essentieel zijn om kansengelijkheid te realiseren, zeker voor leerlingen met uiteenlopende achtergronden en onderwijsbehoeften. Er wordt

geconstateerd dat in de huidige situatie het aanbod van leermiddelen in het funderend onderwijs op dit vlak structureel tekort te schiet. Dit wordt bemerkt in alle sectoren en in grote mate door de sectorraden voor het gespecialiseerd en praktijkonderwijs (resp. GO en PrO). Vertegenwoordigers van het speciaal onderwijs benadrukken dat veel commerciële methodes onvoldoende aansluiten bij hun leerlingen. Materialen zijn vaak te talig, te weinig visueel, of te complex qua structuur. Docenten in deze sectoren ontwikkelen daarom noodgedwongen zelf aanvullend lesmateriaal, dat is een tijdrovende en intensieve klus die lang niet altijd structureel wordt ondersteund. Ook in het vmbo wordt dit geconstateerd door docenten. Er wordt relatief weinig geïnvesteerd in methodes die specifiek zijn toegesneden op praktijkgerichte leerwegen, wat de kansengelijkheid van deze leerlingen onder druk zet. Volgens respondenten komt dit mede doordat deze doelgroepen commercieel minder aantrekkelijk zijn, waardoor investeringen in passende materialen vaak afhankelijk zijn van tijdelijke subsidies of projectfinanciering. Het ontbreken van heldere, gedeelde kwaliteitscriteria voor inclusie en toegankelijkheid leidt er binnen alle sectoren toe dat scholen en leveranciers sterk uiteenlopende interpretaties hanteren.

Een mogelijke oplossing die veelvuldig door respondenten is genoemd, is het benutten van open leermiddelen. Deze bieden meer flexibiliteit en mogelijkheden tot aanpassing c.q. maatwerk, waardoor zij beter aansluiten bij de behoeften van diverse groepen leerlingen. Daarnaast kunnen ze kostenefficiënter zijn. Dit is vooral interessant voor (kleinere) scholen met beperkte budgetten en de kleine vaak praktijkgerichte opleidingen. Laatstgenoemde blijven bij de ontwikkeling van leermiddelen vaak onderbelicht. Marktpartijen erkennen dat zij hier niet altijd commercieel op kunnen inspelen, vanwege de kleinere doelgroep en beperkte schaalvoordelen. Zij zien echter wel kansen om in samenwerking met scholen en publieke instellingen tot maatwerkoplossingen te komen. Meerdere respondenten benadrukken dat hierbij ook aandacht moet zijn voor structurele kwaliteitsborging van open materialen, zodat maatwerk niet ten koste gaat van didactische kwaliteit.

Naast didactische toegankelijkheid speelt ook culturele representatie een belangrijke rol. Diverse betrokkenen benadrukken dat leermiddelen een afspiegeling moeten zijn van de samenleving. Dit betekent aandacht voor genderdiversiteit, culturele achtergronden en sociaal-economische contexten, zodat alle leerlingen zich kunnen herkennen in de lesstof. Dit is niet alleen een kwestie van rechtvaardigheid, maar ook van pedagogische effectiviteit. Leerlingen leren namelijk beter als zij zich gezien en erkend voelen. Er wordt daarbij gewezen op het belang van doorlopende toetsing van representatie in methodes, om te voorkomen dat inclusieve elementen uitsluitend symbolisch aanwezig zijn.

De opkomst van digitale leermiddelen leidt tot nieuwe uitdagingen, daar waar het de toegankelijkheid betreft. Doordat niet alle scholen over adequate ICT-infrastructuren beschikken en vanwege het ontbreken van duidelijke criteria voor toegankelijkheid voor de inzet van platforms, kunnen leerlingen met dyslexie, visuele beperkingen of beperkte digitale vaardigheden belemmeringen ervaren. Betrokkenen pleiten voor duidelijke richtlijnen en standaarden voor digitale toegankelijkheid, om te voorkomen dat digitalisering nieuwe vormen van uitsluiting creëert. Sommige respondenten stellen voor dat deze standaarden onderdeel worden van aanbestedingen en kwaliteitskaders, zodat toegankelijkheid vanaf het begin geborgd is en niet achteraf hoeft te worden toegevoegd.

3.2 Kwaliteit en keuzevrijheid

Een terugkerend thema in de gesprekken is de spanning tussen de formele keuzevrijheid van scholen en de feitelijke handelingsruimte van leraren en teams. In theorie hebben scholen veel autonomie om leermiddelen te selecteren die passen bij hun pedagogische visie en leerlingpopulatie. In de praktijk wordt deze ruimte echter vaak ingeperkt door factoren als tijdsdruk, beperkte expertise en contractuele afspraken. Daarnaast wordt genoemd dat het ontbreken van actuele marktinformatie en onafhankelijke vergelijkingsinstrumenten het lastig maken om keuzes te baseren op objectieve kwaliteitscriteria.

De decentrale uitvoering van het leermiddelenbeleid leidt dan ook tot een versnipperd veld waarin systematische evaluatie en uitwisseling van kwaliteitscriteria ontbreken. Leraren geven aan dat keuzes vaak pragmatisch worden gemaakt: vertrouwde methodes, gebruiksgemak en kosten zijn doorslaggevend, terwijl wetenschappelijke onderbouwing en didactische geschiktheid zelden centraal staan. Hierdoor ontstaat volgens meerdere respondenten een situatie waarin innovatie vaak plaats maakt voor behoud van het bekende, zelfs als betere alternatieven beschikbaar zijn.

De afwezigheid van een gedeelde taal over wat 'kwaliteit' in leermiddelen inhoudt, zorgt voor onzekerheid bij scholen en vooral leraren. Sommige leraren nemen initiatief om eigen materiaal te ontwikkelen of open leermiddelen in te zetten, maar stuiten daarbij op uitdagingen zoals gebrek aan tijd en ondersteuning. Deze situatie leidt tot ongelijkheid. Scholen met meer middelen en expertise kunnen hun leermiddelenstrategie actiever vormgeven, terwijl anderen noodgedwongen vasthouden aan standaardoplossingen. Verschillende respondenten wijzen erop dat dit niet alleen de ongelijkheid tussen scholen vergroot, maar ook invloed heeft op kansengelijkheid tussen leerlingen.

De organisatie van het aanbod versterkt deze dynamiek. De leermiddelenmarkt in Nederland is sterk geconcentreerd: enkele grote uitgevers leveren een groot deel van het materiaal, vaak via integrale pakketten met digitale componenten. Digitalisering biedt nieuwe mogelijkheden, zoals adaptieve leertools en gepersonaliseerde leerpaden, maar creëert ook nieuwe afhankelijkheden. Langlopende licentiecontracten en gesloten platforms beperken de flexibiliteit van scholen om te wisselen of materialen te combineren. Deze zogenaamde '*vendor lock-in*' is door meerdere respondenten benoemd als een belemmering voor innovatie en keuzevrijheid. Daarnaast geven respondenten ook aan dat scholen hierdoor soms vasthouden aan verouderde methodes, omdat overstappen extra kosten en inwerktijd met zich meebrengt.

Kleinere, innovatieve spelers en open-source-initiatieven vinden moeilijk toegang tot de markt. Dit wordt mede veroorzaakt door het ontbreken van een infrastructuur die alternatieve aanbieders zichtbaar maakt en doordat inkooporders vaak samen worden gevoegd vanwege de schaalvoordelen die dat biedt. Vooral kleinere schoolbesturen ervaren dat zij onvoldoende onderhandelingskracht en expertise hebben om strategische keuzes te maken. Respondenten geven aan dat gezamenlijke inkoop via regionale of sectorbrede verbanden de positie van deze kleinere besturen zou kunnen versterken, mits daarbij ruimte blijft voor maatwerk.

Een belangrijk knelpunt is de vraagarticulatie vanuit het onderwijsveld zelf. Uit de gesprekken blijkt dat leraren en schoolleiders vaak niet goed kunnen formuleren wat zij nodig hebben, deels door tijdgebrek en deels door een gebrek aan ondersteuning. Hierdoor ontstaat een situatie waarin marktpartijen hun aanbod ontwikkelen zonder dat er een sterke, gezamenlijke onderwijsvraag tegenover staat. Uitgevers geven op hun beurt aan dat zij behoefte hebben aan directer contact met de werkvloer om beter te begrijpen wat er speelt in de klas. Het huidige overleg vindt te vaak plaats op bestuurlijk niveau, waardoor de stem van leraren en leerlingen onvoldoende doorkomt.

Het merendeel van de respondenten heeft de wens te komen tot een meer open ecosysteem waarin zowel grote als kleine aanbieders, commerciële én niet-commerciële partijen kunnen floreren. Dit vraagt om publieke randvoorwaarden: transparante metadata, gedeelde kwaliteitscriteria en een infrastructuur die ruimte biedt voor modulaire leermiddelen. Het voormalige SLO-leermiddelenplein wordt daarbij door enkele respondenten genoemd als een mogelijk fundament om op voort te bouwen. Er wordt daarbij wel benadrukt dat dit alleen kans van slagen heeft als het platform actueel, gebruiksvriendelijk en breed gedragen wordt.

Sommige stakeholders pleiten bovendien voor een verschuiving van een productgerichte naar een procesgerichte benadering van leermiddelen. In zo'n visie worden materialen ontwikkeld en verfijnd in nauwe samenwerking tussen docenten, onderzoekers en leerlingen. Dit zou niet alleen de kwaliteit versterken, maar ook de betrokkenheid en professionalisering van het onderwijsveld zelf vergroten.

3.3 Publiek-private verhoudingen

Het leermiddelenlandschap in Nederland is al decennialang een samenspel tussen publieke instellingen en private marktpartijen. Deze publiek-private samenwerking heeft geleid tot een professioneel en innovatief aanbod van lesmateriaal, maar roept ook fundamentele vragen op over zeggenschap, verantwoordelijkheden en de borging van publieke waarden. Uit de gesprekken blijkt zowel waardering voor de kracht van private partijen als zorgen over de impact van hun dominante positie. Veel respondenten erkennen dat private uitgeverijen een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling en distributie van leermiddelen. Zij beschikken over schaalgrote, expertise en de middelen om hoogwaardige methodes te produceren die voldoen aan de didactische en pedagogische eisen van het onderwijs. Tegelijkertijd benadrukken onderwijsprofessionals dat de publieke kant - scholen, raden en OCW - de verantwoordelijkheid draagt om ervoor te zorgen dat deze materialen breed toegankelijk zijn en bijdragen aan gelijke kansen. Respondenten benadrukken dat deze verantwoordelijkheid ook inhoudt dat publieke partijen voldoende kennis en capaciteit moeten hebben om op gelijkwaardig niveau het gesprek met marktpartijen te voeren.

Het huidige model wordt vaak beschreven als een systeem van wederzijdse afhankelijkheid. Scholen zijn afhankelijk van marktpartijen voor kwalitatieve en actuele methodes, terwijl uitgevers afhankelijk zijn van de vraag en afname vanuit het onderwijsveld. Dit wederzijds belang creëert een basis voor samenwerking, maar legt ook bloot waar belangen uiteenlopen. Een terugkerend punt in de gesprekken is dat overleg tussen onderwijs en markt vooral plaatsvindt op bestuurlijk niveau, vaak

via raden of inkoopconsortia. Hierdoor ontbreekt vaak de directe stem van docenten, vaksecties en leerlingen in de ontwikkeling van leermiddelen. Dit leidt ertoe dat materialen niet altijd optimaal aansluiten op de praktijk in de klas. Respondenten geven aan dat deze afstand soms resulteert in methodes die wel volledig zijn volgens beleidskaders, maar minder bruikbaar of herkenbaar in de dagelijkse onderwijspraktijk.

Marktpartijen geven op hun beurt aan dat zij graag nauwer willen samenwerken met het onderwijs, juist om deze aansluiting te verbeteren. Ze signaleren echter dat de vraagarticulatie vanuit scholen gefragmenteerd en soms weinig concreet is. Leraren weten niet altijd precies wat ze nodig hebben of hebben de tijd niet om dit expliciet te formuleren, waardoor uitgeverijen vooral afgaan op input van schoolbesturen of beleidsmakers. Volgens sommige marktpartijen is er behoefte aan gezamenlijke ontwikkeltrajecten, waarin ontwerp, toetsing en evaluatie van leermiddelen samen met docenten en leerlingen plaatsvinden. Een belangrijk spanningsveld is de machtsverhouding tussen grote commerciële partijen en scholen. Enkele grote uitgeverijen domineren de markt en bieden integrale pakketten aan waarin content, digitale platforms en diensten gebundeld zijn. Dit levert gemak op voor scholen, maar creëert ook afhankelijkheden, met name in de vorm van langdurige contracten en gesloten digitale ecosystemen. Sommige scholen geven aan dat deze bundeling hen belemmert om eigen keuzes te maken of innovaties van kleinere aanbieders te integreren. Kleinere aanbieders, zoals start-ups, open source-ontwikkelaars en educatieve coöperaties, hebben moeite om zich te positioneren in deze geconcentreerde markt. Daarnaast speelt de internationale inbedding van sommige uitgevers een rol. Private equity-structuren en buitenlandse concerns beïnvloeden niet alleen de bedrijfsvoering, maar ook de mate van transparantie over kosten, marges en ontwikkelprocessen. Respondenten geven aan dat deze internationale inbedding kan leiden tot keuzes die primair financieel gedreven zijn, in plaats van inhoudelijk of onderwijskundig. Er klinkt een breed gedeeld geluid dat marktwerking in het onderwijs niet mag leiden tot een race naar de laagste prijs of winstmaximalisatie ten koste van kwaliteit en toegankelijkheid, vooral omdat het wordt bekostigd door publieke middelen. Tegelijkertijd bestaat er ook geen draagvlak voor een volledige nationalisering of uitsluiting van commerciële partijen. Integendeel, veel betrokkenen erkennen dat de innovatiekracht en expertise van de markt essentieel zijn om te voorzien in de diversiteit en complexiteit van de onderwijsbehoefte.

Zowel onderwijs- als marktpartijen pleiten voor een herijking van de samenwerking. Er is behoefte aan duidelijke spelregels en gedeelde kaders die publieke waarden borgen, maar ook ruimte laten voor ondernemerschap en innovatie. Hierbij komt ook de rol van OCW vaak ter sprake: moet het ministerie actiever sturen op publieke belangen of vooral faciliteren en stimuleren? Verschillende respondenten zien een rol voor de kwaliteitsalliantie om hierin richting te geven en partijen bij elkaar te brengen. De uitdaging is om een hybride model te creëren waarin publieke waarden als kwaliteit, toegankelijkheid en inclusie expliciet worden geborgd, de innovatieve kracht en expertise van private partijen behouden blijft en scholen meer zeggenschap krijgen over de leermiddelen die zij inzetten. Zonder heldere afspraken blijft het risico bestaan dat marktlogica leidend wordt in een domein dat primair draait om onderwijs en ontwikkeling van kinderen.

3.3.1 Kansen voor open leermiddelen

Respondenten zien open leermiddelen steeds meer als kansrijk alternatief binnen het bestaande leermiddelenlandschap. Zij belichamen een andere benadering van kennisdeling en onderwijsontwikkeling, waarbij materialen vrij toegankelijk zijn en hergebruikt, aangepast en verspreid kunnen worden door scholen en leraren zelf. Dit sluit goed aan bij de wens naar meer autonomie van het onderwijsveld en biedt mogelijkheden om sneller in te spelen op actuele onderwijsvragen. Met name in het gespecialiseerd onderwijs en het praktijkonderwijs - waar standaardmethodes vaak onvoldoende aansluiten op de diverse behoeften van leerlingen - worden open leermiddelen gezien als een waardevolle aanvulling. Leraren in deze sectoren geven aan dat zij regelmatig zelf materiaal ontwikkelen of bestaand materiaal aanpassen om beter te voldoen aan de praktijk in hun klas. Modulair aanbod dat eenvoudig aangepast kan worden aan een specifieke context vormt voor veel leraren een verrijking.

De toepassing van open leermiddelen blijft zoals gezegd vooralsnog beperkt. Scholen hebben vaak al contractuele afspraken met commerciële uitgevers en het ontbreekt nog aan een gedeeld kwaliteitskader en systematische kwaliteitsborging voor open content. Leraren geven aan dat zij onvoldoende tijd en expertise hebben om zelfstandig de didactische waarde van open content te beoordelen. Sommige respondenten wijzen erop dat hierdoor vooral scholen met meer interne expertise en middelen van open leermiddelen profiteren. Dit vergroot het risico op een ongelijke implementatie en kan leiden tot verschillen in onderwijskwaliteit tussen scholen en regio's. Daarnaast vormt de integratie van open leermiddelen in bestaande digitale leeromgevingen en administratieve systemen een technische uitdaging. Op dit moment is er nog geen landelijke infrastructuur die het systematisch ontwikkelen, delen en actualiseren van open leermiddelen ondersteunt.

Marktpartijen erkennen het potentieel van open leermiddelen als aanvulling op hun eigen aanbod en als bron van innovatie. Zij zien kansen om ervaringen met open content te benutten voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten. Tegelijkertijd benoemen zij dat open leermiddelen financieel niet altijd aantrekkelijk zijn om in te investeren, zeker als het gaat om niches en kleine doelgroepen. Sommige respondenten geven aan dat publieke additionele financiering kansen biedt om de ontwikkeling en verspreiding van kwalitatief hoogwaardige open leermaterialen te ondersteunen.

Het succes van open leermaterialen is volgens velen afhankelijk van de beschikbaarheid van een ondersteunende infrastructuur. Dit omvat niet alleen technische platforms voor het opslaan en de distributie, maar ook voor kwaliteitsborging, metadata-standaarden en begeleiding van leraren bij het gebruik en aanpassen van materialen. Het voorbeeld van initiatieven als Wikiwijs laat zien dat open leermiddelen een plek kunnen krijgen binnen het onderwijs, maar dat blijvend investeren in onderhoud, gebruiksvriendelijkheid en adoptie cruciaal is om impact te hebben. Publieke investeringen en duidelijke kwaliteitsborging zijn nodig om te voorkomen dat scholen zelf het wiel moeten uitvinden.

3.4 Kennisontwikkeling en digitalisering

In het Nederlandse onderwijs is er een groeiend besef dat de inzet van leermiddelen meer moet worden onderbouwd door wetenschappelijke kennis en praktijkervaring. Toch blijkt uit de gesprekken dat er nog een aanzienlijke kloof bestaat tussen onderzoek en de dagelijkse realiteit in de klas.

3.4.1 Kennisontwikkeling

De termen 'evidence-based' (kennis vanuit de wetenschap) en 'evidence-informed' (kennis vanuit de wetenschap en de praktijk) worden veelvuldig gebruikt, maar blijven vaak abstract. Leraren en schoolleiders geven aan dat zij behoefte hebben aan concrete, toegankelijke vertalingen van wetenschappelijke inzichten die direct toepasbaar zijn binnen hun eigen context. Zonder deze praktische vertaalslag blijft de waarde van onderzoek voor de onderwijspraktijk beperkt. Het NRO speelt hierin een belangrijke rol door praktijkgericht onderzoek te stimuleren en scholen en onderzoekers met elkaar te verbinden. Toch geven sommige respondenten aan dat de impact van deze inspanningen nog te versnipperd is. Initiatieven blijven vaak beperkt tot losse projecten en bereiken niet altijd de werkvloer. Daarnaast wordt genoemd dat veel van deze kennisdeling afhankelijk is van persoonlijke netwerken of incidentele samenwerkingen, waardoor de continuïteit niet gegarandeerd is. Om structureel verschil te maken, is er volgens veel betrokkenen behoefte aan een stevigere infrastructuur voor kennisdeling. Zo kan gedacht worden aan lerende netwerken waarin docenten, schoolleiders, onderzoekers en ontwikkelaars samenwerken aan de ontwikkeling en toetsing van leermiddelen. Er ontstaat wel meer aandacht voor 'evidence-learned'. Deze ervaringskennis, opgebouwd door dagelijks gebruik van leermiddelen in uiteenlopende contexten, wordt echter nog onvoldoende benut in de ontwikkeling van nieuw materiaal. Verschillende geïnterviewde leraren benadrukten dat zij graag actief willen meedenken en ontwikkelen, mits dit gefaciliteerd wordt en niet bovenop hun toch al zware werkdruk komt.

3.4.2 Digitalisering

Digitalisering heeft het onderwijslandschap de afgelopen jaren fundamenteel veranderd. Digitale leermiddelen zijn steeds prominenter geworden, mede door het LiFo-model (licentie-folio) waarbij digitale en papieren componenten worden gecombineerd. Deze ontwikkeling biedt kansen voor flexibilisering, differentiatie en datagestueerd onderwijs, maar roept ook nieuwe vraagstukken op over toegankelijkheid, autonomie en publieke waarden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat veel scholen en leraren worstelen met de snelle digitalisering. Niet alle docenten beschikken over de vaardigheden om digitale middelen effectief in te zetten en lerarenopleidingen besteden hier nog onvoldoende structurele aandacht aan. Er wordt door respondenten gepleit voor een sterkere rol van lerarenopleidingen en permanente professionele ontwikkeling om de digitale geletterdheid van het onderwijspersoneel te vergroten.

Tegelijkertijd waarschuwen meerdere partijen voor de risico's van digitale afhankelijkheid. Daarbij kan het leiden tot een situatie waarin scholen in toenemende mate afhankelijk zijn van distributeurs voor de continuïteit en het beheer van digitale leermiddelen. De toenemende verwevenheid van leermiddelen en digitale

infrastructuur zorgt ervoor dat keuzes voor andere methodes of aanbieders niet altijd eenvoudig zijn. Technische koppelingen, langdurige contracten en organisatorische aanpassingen beperken de flexibiliteit, innovatie en keuzevrijheid. Dit legt druk op schoolbudgetten en maakt het moeilijker voor kleinere, innovatieve partijen om toe te treden tot de markt. Deze situatie (vendor lock-in) betekent dat scholen minder vrijheid ervaren om hun leermiddelenaanbod snel aan te passen. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de hele leermiddelenketen. Distributeurs en uitgevers nemen steeds vaker taken op zich die voorheen bij scholen lagen, zoals licentiebeheer en technische ondersteuning. Hierdoor ontstaat een nieuwe afhankelijkheidsrelatie die consequenties heeft voor de autonomie van scholen en de kostenbeheersing.

Naast kansen voor innovatie brengt digitalisering ook risico's op uitsluiting met zich mee. Leerlingen uit gezinnen met beperkte toegang tot apparaten of stabiel internet dreigen achter te blijven, terwijl ook de toegankelijkheid van digitale leermiddelen voor leerlingen met speciale behoeften niet altijd vanzelfsprekend is. Dit vraagt om inclusieve criteria en landelijke kaders die digitale leermiddelen zowel pedagogisch als technisch borgen.

3.5 Bestaansrecht van een kwaliteitsalliantie

Vrijwel alle betrokken partijen benadrukken dat de noodzaak tot het versterken van de kwaliteit van leermiddelen reëel en urgent is. Vanuit zeer verschillende invalshoeken - onderwijspraktijk, markt, toezicht en beleid - wordt erkend dat het huidige leermiddelenlandschap te veel overlaat aan individuele keuzes, met grote verschillen in kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid tot gevolg. De ervaring dat leermiddelenkeuzes vaak gebaseerd zijn op praktische overwegingen en traditie, eerder dan op pedagogische, wetenschappelijke en praktijkgerichte onderbouwing, wordt breed gedeeld.

De huidige situatie laat zien dat het onderwijsstelsel een model betreft, waarin de mate van autonomie en de sturing zeer verschillen en verantwoordelijkheden niet altijd helder zijn belegd. De sectoren verschillen sterk in organisatiegraad: het primair onderwijs is zeer versnipperd met veel kleine schoolbesturen, terwijl het voortgezet onderwijs meer geconcentreerd is en het gespecialiseerd onderwijs met eigen uitdagingen kampt. Deze versnippering bemoeilijkt een gezamenlijke verbeteraanpak en versterkt de roep om duidelijke kaders en afstemming vanuit het Rijk. Ook de publiek-private verhoudingen binnen de leermiddelenketen beïnvloeden het komen tot een gezamenlijke aanpak. Scholen en leraren zijn grotendeels afhankelijk van commerciële aanbieders, terwijl leermiddelen vrijwel volledig worden gefinancierd met publieke middelen. Dit roept vragen op over eigenaarschap, zeggenschap en publieke waarden. Er is behoefte aan duidelijke spelregels en gedeelde kaders die publieke waarden borgen, maar ook ruimte laten voor ondernemerschap en innovatie. Verschillende respondenten zien een rol voor de kwaliteitsalliantie om het gezamenlijk **proces** richting te geven en partijen bij elkaar te brengen.

Er is breed sprake van zowel een gevoel van urgentie als van handelingsverlegenheid. Het versterken van de professionaliteit van zowel bestuurders, schoolleiders als leraren is cruciaal om tot duurzame verbeteringen te

komen. Dit vraagt om een **cultuur** waarin continue ontwikkeling de norm is. Respondenten geven aan dat de kwaliteitsalliantie hierin een rol kan spelen door best practices te verzamelen, kennis te delen, netwerken te versterken en praktische ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen en evalueren van leermiddelenbeleid.

Een belangrijk gedeeld uitgangspunt is dat de professionaliteit van de leraar centraal moet staan en het belang van de leerling voorop. Respondenten pleiten voor een alliantie die gebaseerd is op gedeeld eigenaarschap, co-creatie en wederzijds vertrouwen. Daarmee sluit het denken aan bij het Rijnlandse model³⁷: minder op controle en handhaving, meer op betrokkenheid en intrinsieke motivatie. De kracht ligt in samenwerking tussen sectoren, binnen vakken en tussen publieke en private partijen. Alleen zo kan het versnipperde speelveld worden geordend en kan samenhang ontstaan. Daarbij is er brede consensus dat de rol van OCW hierin cruciaal is. Als systeemverantwoordelijke moet OCW randvoorwaarden scheppen en zorgen voor een goed functionerend ecosysteem.

Tegelijkertijd is er bij veel respondenten sprake van grote voorzichtigheid over de vormgeving van en sturing door een landelijke alliantie. Velen benadrukken dat het initiatief niet mag leiden tot centralisering of een rigide normerend kader vanuit één orgaan. De alliantie moet juist de kracht van het Nederlandse onderwijs benutten: de diversiteit van scholen en het vertrouwen in het vakmanschap van professionals. Zowel het onderwijsveld als marktpartijen zijn van mening dat de alliantie een katalysator moet zijn die bestaande initiatieven verbindt en het veld faciliteert om betere keuzes te maken, zonder daarbij de autonomie te ondermijnen. Daarbij past een governance**structuur** die vertrouwen uitstraalt en gebaseerd is op gedeelde verantwoordelijkheid, niet op toezicht en controle alleen. De kwaliteitsalliantie als platform waar onderwijs, beleid en markt elkaar ontmoeten en waar gezamenlijk als partners wordt gewerkt aan een duurzame en inclusieve leermiddelenpraktijk.

³⁷ Albert, M.. 'Capitalism Against Capitalism. John Wiley & Sons Inc, 1999.

4 Leren van anderen

In verschillende landen en onderwijssectoren is de afgelopen jaren gezocht naar mogelijkheden om de kwaliteit van leermiddelen evenals de samenwerking binnen de leermiddelenketen en sturing van beleid te borgen. Hoewel de context internationaal verschilt, bieden deze ervaringen waardevolle inzichten. Onder andere met betrekking tot het versterken van de regierol van scholen, het functioneren van marktwerving en het stimuleren van vertrouwen in de beroepsgroep. In dit hoofdstuk gaan we kort in op drie casussen.

4.1 Vlaamse kwaliteitsalliantie

De Vlaamse Kwaliteitsalliantie Leermiddelen is in 2018 ontstaan als antwoord op groeiende maatschappelijke en politieke zorgen over de kwaliteit, pedagogische meerwaarde en duurzaamheid van de leermiddelen. Het toenemende gebruik van invulboeken - die op het eerste gezicht efficiënt en goedkoop lijken te zijn - ging in de praktijk ten koste van kwalitatief goed leren, mogelijkheden tot differentiatie en de professionele ruimte van leraren. Er was sprake van een verschraving van het onderwijsaanbod en een disbalans in de leermiddelenmarkt. Doordat methodes steeds meer in detail voorschreven wat er in de klas moest gebeuren, groeide het aantal leraren die het gevoel hadden de regie over hun onderwijs te verliezen.³⁸

Om die trend te keren en de regierol van scholen en leraren te versterken, heeft het Vlaamse Departement Onderwijs en Vorming het initiatief genomen tot het oprichten van een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen. Deze is opgezet als een breed samenwerkingsverband waarin onderwijskoepels, pedagogische begeleidingsdiensten, lerarenopleidingen, onderwijsonderzoekers, ouder- en leerlingenorganisaties én educatieve uitgeverijen gezamenlijk optrokken. Dit samenwerkingsverband stelt het belang van engagement voorop; vrijwillige deelname en gedeelde verantwoordelijkheid. Er is bewust niet gekozen voor een hiërarchisch model, maar voor een horizontale governancestructuur waarin beleid, praktijk en wetenschap als gelijkwaardige partners met elkaar in dialoog zijn.³⁹ Door partijen gezamenlijk verantwoordelijk te maken voor de invulling van kwaliteit is in Vlaanderen een dynamisch evenwicht ontstaan tussen enerzijds de autonomie van leraren en verantwoording en is anderzijds vrijblijvendheid voorkomen. Hierbij is het cruciaal gebleken dat de kwaliteitsalliantie zichzelf jaarlijks evalueert en op basis van praktijkervaringen bijstuurt.

³⁸ Vlaams parlement, Schriftelijke vraag over stand van zaken kwaliteitsalliantie fysieke en digitale leermiddelen, 3 oktober 2022

³⁹ Thomas More Hogeschool, Wijze lessen voor het ontwikkelen, kiezen en gebruiken van leermiddelen in het leerplichtonderwijs, 2022

De governance van de kwaliteitsalliantie bestaat uit een kerngroep die de koers uitzet en thematische werkgroepen van waaruit de inhoudelijke ontwikkeling plaatsvindt. Besluitvorming vindt plaats op basis van consensus, met ruimte voor reflectie en bijstelling. Het departement biedt ondersteuning door middel van coördinatie en financiering, maar stuurt niet op de inhoud. Uitgevers zijn volwaardige partners in dit proces, ze leveren expertise in materiaalontwikkeling. Lerarenopleiders en onderzoeksinstituten brengen pedagogisch-didactische expertise in, dragen bij aan de wetenschappelijke onderbouwing van de criteria en de haalbaarheid van de interventies. Ouders en leerlingen worden via consultaties en klankbordgroepen betrokken bij vragen rond toegankelijkheid, betaalbaarheid en gebruikerservaringen.⁴⁰

Een van de belangrijkste producten van de alliantie is het gezamenlijke kwaliteitskader, bestaande uit 91 kwaliteitskaarten. In tegenstelling tot een formeel keurmerk dwingt dit kader niets af, maar maakt het kwaliteitsverwachtingen expliciet en bespreekbaar. Leraren en schoolteams gebruiken de kaarten bij de selectie en evaluatie van methodes, vaak in professionele leergemeenschappen. Uitgevers kunnen aangeven hoe hun materialen aansluiten op de indicatoren, wat leidt tot meer transparantie in de markt.⁴¹

Hoewel er geen juridisch bindend convenant is, ondertekenden de deelnemende partijen wel zogenoemde 'engagementsverklaringen' waarin zij hun verantwoordelijkheid expliciet benoemen. Deze verklaringen zijn meer dan symbolisch. Het is daardoor mogelijk elkaar aan te spreken op gedeelde waarden en tevens vormen ze het fundament voor wederzijds vertrouwen.

Sinds de start zijn er zichtbare veranderingen. In veel scholen zijn de kwaliteitskaarten onderdeel geworden van het leermiddelenbeleid. Leraren geven aan dat het kader hen ondersteunt bij het maken van keuzes die passen bij hun pedagogisch profiel. Uitgevers zijn begonnen met het herontwerpen van methodes. Hierdoor neemt het aandeel invuloefeningen af, terwijl opdrachten die inzetten op denkvaardigheden, taalproductie en reflectie toenemen. In de lerarenopleiding worden de kwaliteitskaarten gebruikt als onderdeel van het curriculum, zodat aankomende leraren vroegtijdig leren kritisch te kijken naar methodes. Hoewel de winst voor leerlingen vooralsnog minder formeel is geëvalueerd, blijkt dat zij in toenemende mate worden geconfronteerd met activerende werkvormen, meer variatie in opdrachten en ruimte voor eigen inbreng. Er zijn aanwijzingen dat deze verschuiving samenhangt met meer leerplezier en betrokkenheid, al is de relatie met leerresultaten nog niet systematisch onderzocht. De kwaliteitsalliantie werkt inmiddels samen met wetenschappelijke partners aan thematische evaluaties om dit ook beter inzichtelijk te maken.⁴²

De alliantie bevindt zich inmiddels in een nieuwe fase. Naast het onderhouden en actualiseren van het kwaliteitskader wordt gewerkt aan de voorbereiding van een vrijwillig kwaliteitslabel. Dit label, dat ondergebracht wordt bij de Stichting Leerpunt, moet scholen

⁴⁰ Departement Onderwijs en Vorming, *Naar een kwaliteitsalliantie leermiddelen*, 2022

⁴¹ Thomas More Hoge School, *Wijze lessen voor het ontwikkelen, kiezen en gebruiken van leermiddelen in het leerplichtonderwijs*, 2022

⁴² Vlaams Parlement, 'verslag Commissie voor Onderwijs, 3 april 2025

en ouders extra zekerheid bieden over de kwaliteit van leermiddelen. Het doel daarvan is om objectieve informatie te bieden op basis van het gedeelde kwaliteitsdenken. Het behouden van draagvlak blijft structureel aandacht vragen en is randvoorwaardelijk: de kwaliteitsalliantie moet verankerd zijn in het veld, niet opgelegd van bovenaf.

4.2 Scandinavië: vertrouwen, professionaliteit en systeemkwaliteit

Finland

Waar in Vlaanderen wordt ingezet op gestructureerde samenwerking rond kwaliteitsnormen, wordt in Finland het kwaliteitsdenken in de structuur van het onderwijssysteem zelf teruggebracht. Finland kent geen inspectie die methodes of scholen controleert. In plaats daarvan vertrouwt men op het vermogen van het onderwijssysteem zelf om kwaliteit te waarborgen. Dat vertrouwen berust op drie pijlers:

1. de hoge opleidingseisen aan leraren,
2. hun professionele autonomie en
3. de inrichting van het systeem rond collectieve zelfevaluatie.

Alle leraren in Finland worden opgeleid aan universiteiten, beschikken over een masterdiploma en zijn verplicht didactisch en methodisch geschoold. Deze combinatie van pedagogisch vakmanschap en academische vorming stelt hen in staat om onderbouwde keuzes te maken in curriculumontwikkeling en materiaalgebruik. In hun opleiding leren ze niet alleen hoe ze les moeten geven, maar ook hoe ze leermiddelen ontwerpen, beoordelen en kunnen aanpassen aan context en doelgroep.⁴³

De rol van het ministerie van onderwijs beperkt zich tot het formuleren van een nationaal curriculum met brede leerdoelen, ontwikkelingsdomeinen en competenties. Dit curriculum is richtinggevend, maar niet voorschrijvend. Binnen deze kaders maken scholen zelf keuzes over hoe ze hun onderwijs vormgeven, welke didactische aanpakken ze hanteren en met welke materialen ze werken. Commerciële uitgevers zijn actief in Finland, maar nemen een bescheiden rol in. Veel materiaal wordt lokaal ontwikkeld, in samenwerking met vakverenigingen, lerarenopleidingen en universiteiten. Deze samenwerking zorgt voor aansluiting bij de onderwijspraktijk en innovatie. Het resultaat is een diverse leermiddelenpraktijk waarin leraren zich niet afhankelijk hoeven op te stellen, maar mee produceren.⁴⁴

Externe kwaliteitsborging vindt plaats via FINEEC, het Finse Education Evaluation Centre. FINEEC voert systematische evaluaties uit op thematisch niveau, zoals de effectiviteit van digitale leermiddelen of de inclusiviteit van het aanbod. Deze evaluaties zijn gericht op diagnose en verbetering, niet op inspectie of verantwoording. Scholen worden door FINEEC actief ondersteund bij het uitvoeren van zelfevaluaties, waarbij de focus ligt op kwaliteitsontwikkeling in teamverband. De evaluaties zijn vrijwillig, transparant en bedoeld om het leerproces van scholen te versterken. Het centrale uitgangspunt is dat kwaliteit niet wordt gegarandeerd door controle, maar door het vermogen van professionals om met elkaar te leren en verantwoordelijkheid te nemen voor hun

⁴³ EURYDICE, Finland <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/finland/teachers-and-education-staff>

⁴⁴ Finnish National Agency for Education, Finnish education in a nutshell.

keuzes.⁴⁵

Zweden

In Zweden is het stelsel anders ingericht. Zweden combineert schoolautonomie met centrale toetsing en formeel toezicht. Skolverket, de nationale onderwijsautoriteit, ontwikkelt het leerplan, stelt richtlijnen op en voorziet in ondersteunend materiaal. Tegelijkertijd houdt Skolinspektionen, een onafhankelijk inspectieorgaan, toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen, leerresultaten en kwaliteitsborging op schoolniveau. Scholen zijn wettelijk verplicht jaarlijks interne kwaliteitsverslagen op te stellen, waarin zij reflecteren op hun onderwijsprestaties, onderwijsaanpak en de middelen die zij gebruiken. Deze documenten vormen de basis voor zogenoemde 'kwaliteitsdialogen' met de inspectie, waarin wordt gesproken over de mate waarin scholen het curriculum realiseren, welke verbeterstappen nodig zijn en hoe keuzes over leermiddelen zijn onderbouwd. In dit model blijft de regie over leermiddelen bij de scholen, maar worden keuzes wel getoetst op consistentie, effectiviteit en doelgerichtheid. Ook al zijn scholen formeel vrij in hun materiaalkeuze, ze moeten wel verantwoording afleggen over de onderbouwing ervan.⁴⁶

Denemarken en Noorwegen

Denemarken en Noorwegen hanteren varianten op dit model, waarin een hoge mate van lokale autonomie wordt gecombineerd met nationale kaders en een cultuur van transparante verantwoording. In Denemarken en Noorwegen stellen gemeenten en scholen hun eigen leermiddelenbeleid vast, binnen het raamwerk van het nationale leerplan. Er is geen formele accreditatie van methodes, maar er wordt wel gekeken naar de mate waarin materiaal bijdraagt aan de realisatie van leerdoelen en inclusie. In beide landen speelt de inspectie een adviserende rol. Er wordt niet gecertificeerd, maar er wordt wél gekeken naar processen en samenhang in de onderwijskwaliteit.⁴⁷

Wat deze Scandinavische landen met elkaar gemeen hebben, is een fundamenteel vertrouwen in de beroepsgroep. Leraren worden erkend als deskundige professionals, die op basis van expertise en reflectie in staat zijn onderbouwde keuzes te maken over leermiddelen. In plaats van te sturen via externe controlemechanismen, bouwen deze landen aan een infrastructuur waarin professionele ruimte centraal staat.

4.3 MBO-sector: convenant en open leermiddelen in samenwerking

De mbo-sector in Nederland onderscheidt zich door een overzichtelijke structuur van schoolbesturen (50 schoolbestuurders) en een relatief beperkt aantal onderwijsinstellingen. Dit maakt het eenvoudiger om gezamenlijke afspraken te maken en initiatieven sectorbreed te implementeren. In de afgelopen jaren is er vanuit de MBO Raad actief gestuurd op het versterken van de regie op leermiddelen en het stimuleren van

⁴⁵ SLO, Samenhang in het curriculum - Finland

⁴⁶ Nuffic, Onderwijssysteem Zweden

⁴⁷ SLO, Samenhang in het curriculum – Noorwegen
Nuffic, Onderwijssysteem Noorwegen
Nuffic, Onderwijssysteem Denemarken

open leermiddelen. Dit is onder andere gedaan via Npuls⁴⁸, een landelijk programma - gefinancierd door het Nationaal Groeifonds – dat is gericht op de digitale transformatie van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Daarbij is gekozen voor een afsprakenstructuur die sterk lijkt op een convenant: instellingen en sectororganisaties hebben zich gezamenlijk gecommitteerd aan doelen op het gebied van toegankelijkheid, interoperabiliteit, hergebruik en kwaliteitsborging van digitale leermaterialen.

Er is gezamenlijk een pilot opgezet door de bedrijfstakgroep Techniek en Gebouwde Omgeving (TGO), waarin met Npuls en SURF⁴⁹ een portal is ontwikkeld waarin zowel open als commerciële leermiddelen toegankelijk worden gemaakt. Nieuwe producten worden getest door scholen, leraren en leerlingen. Beproefde methodes worden voor iedereen vervolgens beschikbaar gesteld. De portal, die sinds 2024 in gebruik is genomen, biedt honderden modules aan en wordt actief gebruikt door deelnemende onderwijsinstellingen. Deze pilot vormt de opmaat naar een bredere implementatie binnen andere sectoren van het mbo.⁵⁰

Wat opvalt is hoe snel en effectief de mbo-sector tot werkbare afspraken komt. Door de compacte bestuurlijke kring en de centrale positie van de MBO-Raad is het mogelijk gebleken om zonder formele wetgeving tot sectorbrede afspraken te komen. Hoewel niet juridisch bindend, heeft dit 'convenant' grote impact. Het creëert duidelijkheid over rolverdelingen en versterkt de collectieve verantwoordelijkheid voor kwaliteit.

⁴⁸ <https://www.npuls.nl>

⁴⁹ <https://www.surf.nl>

⁵⁰ <https://npuls.nl/actueel/btg-techniek-en-gebouwde-omgeving-lanceert-portal-digitale-leermaterialen-voor-het-mbo>

5 Conclusies & handelingsperspectieven

Het leermiddelenlandschap in Nederland is al decennialang een samenspel tussen publieke en private partijen. Deze publiek-private samenwerking heeft geleid tot een professioneel aanbod van lesmateriaal, maar roept ook fundamentele vragen op over zeggenschap, verantwoordelijkheden en de borging van de publieke waarden. Deze verkenning naar een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen in het funderend onderwijs maakt duidelijk dat het huidige systeem onder druk staat. Er bestaat spanning tussen de formele keuzevrijheid van scholen, schoolleiders en schoolbestuurders, en de feitelijke handelingsruimte van leraren en teams. In theorie hebben scholen veel autonomie om leermiddelen te selecteren die passen bij hun eigen pedagogische visie en leerlingpopulatie. In de praktijk wordt deze ruimte echter vaak ingeperkt door factoren als tijdsdruk, beperkte expertise evenals middelen en contractuele afspraken met leveranciers. De keuze voor leermiddelen is daardoor vaak weinig pedagogisch-didactisch of wetenschappelijke onderbouwd. Vertrouwdheid met de methode, gebruiksgemak en kosten zijn vaak doorslaggevend. De decentrale uitvoering van het leermiddelenbeleid en de diversiteit in organisatiegraad van de verschillende onderwijssectoren (PO, VO, GO, ProO), leidt tot versnippering binnen het onderwijsveld. Ook ontbreken systematische evaluatie en uitwisseling van kwaliteitscriteria voor leermiddelen vooralsnog. Hierdoor zijn aanzienlijke verschillen ontstaan in de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van het lesmateriaal.

De behoefte aan kwalitatieve, inclusieve, praktijkgerichte en wetenschappelijk onderbouwde leermiddelen wordt als steeds urgenter gevoeld. Door een toenemende afhankelijkheid van commerciële leveranciers en distributeurs (vendor lock-in), ervaren scholen dat de ruimte afneemt om maatwerk te leveren en leermiddelen te combineren of aan te passen aan hun eigen onderwijsvisie of de diverse behoeftes van de leerlingen. Daar staat tegenover dat leveranciers en distributeurs een toenemende behoefte hebben aan een duidelijke vraagarticulatie vanuit scholen en leraren, die momenteel nog moeizaam tot stand komt. De afstand tussen productontwikkeling enerzijds en de leraar en leerling anderzijds neemt hierdoor toe. Hetgeen gevolgen heeft voor de praktische toepasbaarheid in de klas. Als alternatief wordt er soms gekozen voor het inzetten van open leermiddelen. Deze educatieve materialen die vrij toegankelijk zijn en zonder kosten kunnen worden gebruikt, aangepast en gedeeld, worden doorgaans ontwikkeld door leraren, vakverenigingen, schoolbesturen en publieke kennisorganisaties. Deze beweging blijft echter kleinschalig en versnipperd. Een optimale en breed benutte centrale infrastructuur, die scholen ondersteunt bij de ontwikkeling, uitwisseling en kwaliteitsborging van open materialen, is van groot belang. Het platform Wikiwijs is daar een voorbeeld van.

Ondanks de aanwezigheid van het besef van het belang van kwalitatieve leermiddelen, ontbreekt het aan regie en samenhang in deze publieke-private keten die verantwoordelijk is voor het ontwerp, de ontwikkeling, distributie en toepassing van deze middelen. Doordat er geen sprake is van een gedeeld kwaliteitskader of van heldere richtlijnen waaraan leermiddelen zouden moeten voldoen, ontstaat verschil in

de mate waarin leermiddelen bijdragen aan gelijke kansen en goed onderwijs. De huidige systematiek werkt in de hand dat commerciële belangen vaak zwaarder kunnen wegen dan publieke waarden zoals kwaliteit, inclusie, gelijke kansen, transparantie, verantwoordelijkheid en autonomie.

Kansen voor een kwaliteitsalliantie voor leermiddelen

Binnen het onderwijsveld wordt de urgentie om tot verbetering te komen breed gedeeld. De afgelopen jaren zijn er, verspreid over het land, veelbelovende lokale, regionale en sectorale initiatieven ontstaan die gericht zijn op leermiddelenontwikkeling, kennisdeling en professionalisering. Leraren, schoolbestuurders, marktpartijen en onderzoekers tonen een toenemende bereidheid om samen te werken aan structurele kwaliteitsverbetering. Deze gezamenlijke stap naar voren vraagt echter wel om samenhang, richting en ondersteuning. De roep om een gemeenschappelijk referentiekader en een gedeelde taal – zonder rigide standaardisering – klinkt steeds luider.

Een van de sterkste uitgangspunten van het Nederlandse onderwijsveld is de professionele autonomie van de leraar en de ruimte voor diversiteit tussen scholen. Die autonomie moet behouden blijven en verder worden versterkt. Tegelijkertijd is het nodig om scholen en leraren beter te ondersteunen bij het maken van bewuste, onderbouwde keuzes in een complex en snel veranderend leermiddelenlandschap. Die ondersteuning moet niet alleen top-down worden opgelegd, maar juist ook voortkomen uit samenwerking en co-creatie tussen alle betrokken partijen. Alleen zo kan een balans worden gevonden tussen professionele ruimte van zowel vakmanschap als ondernemerschap, gedeelde verantwoordelijkheid en kwaliteitsborging.

De optelsom van bovenstaande inzichten laat zien dat de voorwaarden voor het oprichten van een Nederlandse kwaliteitsalliantie ruimschoots aanwezig zijn. De urgentie is aanwezig, er is bereidheid tot samenwerking en er zijn tal van waardevolle bouwstenen en bestaande initiatieven waarop voortgebouwd kan worden. Internationale voorbeelden – zoals de Vlaamse kwaliteitsalliantie en de Scandinavische modellen – laten zien dat zo'n aanpak succesvol kan zijn. Deze moet echter wel ingebed zijn in de eigen onderwijscultuur. De Nederlandse context vraagt om een hybride, flexibele, inclusieve en gedragen aanpak, waarin publieke en private partijen als **partners** samenwerken aan gedeelde waarden en doelen.

5.1 De Nederlandse Leermiddelen Kwaliteitsalliantie (NLKA)

5.1.1 Opdracht NLKA

Uit de ruim 60 interviews met respondenten blijkt draagvlak voor het oprichten van een permanente Nederlandse Leermiddelen Kwaliteitsalliantie (NLKA). De NLKA moet passen binnen de huidige inrichting van het onderwijsveld. Ook moet het recht doen aan de inrichting van OCW en de bestaande verhoudingen en overlegstructuren van OCW met de raden, bonden en het onderwijsveld. De NLKA faciliteert en stimuleert de samenwerking van alle betrokken private en publieke partijen in de leermiddelenketen; van bestuurders tot leraren in de klas. De NLKA is een middel om alle initiatieven bij elkaar te brengen. Door het bundelen van de krachten en

initiatieven kan er effectiever bijgedragen worden aan het versterken van de kwaliteit van leermiddelen.

De NLKA moet echter geen doel op zich worden! Het is een middel – een platform – om bestaande initiatieven te versterken, samenhang te bevorderen en leraren handelingsruimte te bieden. De NLKA kan als katalysator fungeren bij het verbinden van publieke en private partijen, het bundelen van kennis, ervaring en best practices, het versterken van de positie van scholen en leraren en het versterken van de leermiddelenkwaliteit. Randvoorwaardelijk is dat de alliantie structuur, rust en helderheid biedt in het versnipperde leermiddelenlandschap. De kwaliteitsalliantie ziet toe op alle leermiddelen, inclusief open leermiddelen. Open leermiddelen vormen een noodzakelijke aanvulling op het reguliere aanbod en moeten niet gezien worden als concurrentie. Ze zijn essentieel om de kansengelijkheid van leerlingen te bevorderen en tot een leermiddelaanbod te komen dat past bij de actuele ontwikkelingen in de maatschappij en de culturele diversiteit van onze samenleving.

De gesignaleerde problemen binnen de leermiddelenmarkt zijn divers van aard. Een deel daarvan vraagt om in samenhang te worden benaderd of samenwerking. Er zijn al diverse lokale en regionale initiatieven, ook zijn er diverse beleidstrajecten gestart. Het is wenselijk om deze initiatieven te bundelen, samen te brengen om gezamenlijk tot resultaten te komen. De opdracht van de kwaliteitsalliantie laat zich als volgt omschrijven:

het ondersteunen van het funderend onderwijs bij het verbeteren van de kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en inclusiviteit van leermiddelen. De kwaliteitsalliantie ontwikkelt daartoe gedeelde kwaliteitskaders, stimuleert samenwerking tussen publieke en private partijen, realiseert een toenemende transparantie binnen de keten en creëert een infrastructuur waarin kennis, praktijkervaring en wetenschap samenkomen.

Het doel is om scholen, leraren en leerlingen beter in staat te stellen om bewuste keuzes te maken die passen bij hun onderwijsvisie en bij de behoeften van hun leerlingen. Niet door te normeren of een keurmerk af te geven, maar door richting te geven. De kwaliteitsalliantie biedt houvast zonder dwingend te zijn, creëert ruimte voor maatwerk, innovatie en behoudt de professionele autonomie van leraar en school. Deelname is vrijwillig. Engagement en heldere proces- en samenwerkingsafspraken zijn noodzakelijk. Alleen op die manier kunnen leermiddelen bijdragen aan gelijke kansen voor iedere leerling – en aan goed onderwijs, overal in het land.

5.1.2 Randvoorwaarden voor succes

Voor het succesvol functioneren van een Nederlandse kwaliteitsalliantie zijn verschillende randvoorwaarden cruciaal, die ook stevig in de governance verankerd moeten worden.

- Het centrale uitgangspunt is het waarborgen van **kwaliteit** in alle aspecten van de leermiddelen. Dit om aansluiting bij de behoeften van leerlingen en leraren te realiseren en bij te dragen aan goed onderwijs. Het opstellen van kwaliteitscriteria en kwaliteitskaders – die de benodigde verbetering in alle aspecten van de papieren (folio) leermiddelen, digitale of de mix van beiden omvatten – is voor alle sectoren of thema's daarbij essentieel.
- **Inclusiviteit** is van fundamentele aard: de kwaliteitsalliantie draagt zorg voor toegankelijke en betaalbare leermiddelen voor alle leerlingen. Met name open leermiddelen spelen een belangrijke rol in het vergroten van kansengelijkheid.

- De kwaliteitsalliantie moet een cultuur van **gelijkwaardigheid** creëren waarin publieke en private partijen samenwerken als volwaardige partners. Deze gelijkwaardigheid is essentieel om verder te bouwen aan wederzijds vertrouwen en gezamenlijk tot effectieve oplossingen te komen.
- De professionele autonomie en het **vakmanschap** van leraren en scholen moet worden gerespecteerd en verder versterkt. De kwaliteitsalliantie ondersteunt hen bij het maken van onderbouwde keuzes ten aanzien van leermiddelen en zorgt ervoor dat hun expertise centraal blijft staan en het belang van de leerling voorop.
- Het ondernemerschap van private partijen moet worden behouden en gerespecteerd. Hun inzet is cruciaal vanwege de **innovatiekracht** en expertise die zij inbrengen. Het ontwikkelen van heldere en gedeelde kwaliteitskaders moet leiden tot richtlijnen die richting geven zonder te normeren, zodat er voldoende ruimte is en blijft voor **innovatie** én **werkbaarheid** in de dagelijkse onderwijspraktijk.
- **Co-creatie** vormt de basis van de besluitvorming en ontwikkeling binnen de alliantie. Door leraren, schoolbesturen en schoolleiders, onderzoekers, leveranciers en distributeurs, ouders en leerlingen actief te betrekken, wordt niet alleen draagvlak gecreëerd, maar ook ruimte voor **innovatie** en maatwerk geboden. Deze samenwerking zorgt bovendien voor **verbinding** tussen beleid, praktijk en markt.

5.1.3 De NLKA governance

De governance van de Nederlandse kwaliteitsalliantie voor leermiddelen in het funderend onderwijs vraagt om een zorgvuldige inrichting volgens de principes van het Rijnlands model. Dit model wordt gekenmerkt door vertrouwen, samenwerking, gelijkwaardigheid en co-creatie, in tegenstelling tot hiërarchische aansturing of marktgerichte controle. De kwaliteitsalliantie functioneert als een hybride samenwerkingsverband waarin de publieke en private partijen samenkomen op basis van gelijkwaardig partnerschap, gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds respect.

Alle partijen die gezamenlijk als keten verantwoordelijk zijn voor het ontwerpen, ontwikkelen, produceren, selecteren, distribueren en gebruiken van fysieke, digitale en open source leermiddelen krijgen een plek in de governance. Deze governance bestaande uit drie verschillende hier onderstaande onderdelen die, mits zij elkaar in balans én positie houden, zorgen voor een voortdurende feedbackloop. Dit bevordert het leren van en met elkaar en biedt ruimte voor inspiratie en het delen van best practices. Deze drie onderdelen zijn gelijkwaardig aan elkaar, er is geen sprake van een hiërarchie. Door deze drie onderdelen de ruimte te bieden, ontstaat balans tussen ieders vakman- en ondernemerschap. Aanbod en vraagarticulatie komen bij elkaar, bottom-up en top-down initiatieven versterken elkaar.

- **Stuurgroep**
Hierin nemen bestuurders en/of eindverantwoordelijken van OCW, de sectorraden, vakbonden en wetenschappers plaats. Deze groep draagt de eindverantwoordelijkheid voor de strategische koers van de kwaliteitsalliantie en bewaakt dat publieke waarden zoals kwaliteit, inclusie en toegankelijkheid gewaarborgd blijven. Naast het realiseren van kwaliteitsverbetering binnen de leermiddelenketen is ook het komen tot meer transparantie één van de

prioriteiten. De stuurgroep maakt afwegingen die van invloed zijn op de sectoren po, vo, go en pro. De stuurgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter van statuut – tevens boegbeeld van de NLKA – die partijen bij elkaar kan brengen, de dialoog kan faciliteren en het overkoepelende belang centraal blijft stellen over de individuele belangen heen.

- OCW heeft hierin een dubbele rol: als hoeder van het publieke belang én als beleidsverantwoordelijke heeft zij een kaderstellende en faciliterende rol. De oproep uit het veld om meer publieke regie te nemen, krijgt hiermee invulling. OCW mengt zich niet in inhoudelijke keuzes, maar faciliteert dialoog tussen partijen en draagt bij aan het creëren van vertrouwen in het systeem. Deze rol vraagt om terughoudendheid, luisteren naar het onderwijsveld, het bieden van ruimte voor bottom-up initiatieven.
- Een afvaardiging vanuit de wetenschap draagt zorg voor de borging van het evidence-based learning en de kwaliteitsbewaking. Dit vraagt om een open vizier en gesprek om samen met andere partijen tot adequate toepassing in de praktijk te kunnen komen.
- De raden brengen het perspectief van scholen en besturen in. De vakbonden staan voor de belangen van de leraar. Zij brengen praktijkkennis in, waarborgen dat het beroepsperspectief goed wordt meegenomen en dat de stem van het onderwijsveld wordt gehoord bij het formuleren van kwaliteitskaders en richtlijnen (evidence-informed learning). Dit vraagt actieve participatie, open staan voor dialoog en het zoeken naar consensus met andere partijen.

De stuurgroep werkt op basis van input uit de onderliggende werkgroepen. Daarmee is het geen eenrichtingsverkeer van bovenaf: keuzes worden gevoed door kennis en praktijkervaring uit het onderwijsveld. Centraal staat het vertrouwen dat wordt gegeven aan andere partijen en de nadruk op dialoog en afstemming in plaats van hiërarchie.

- **Thematische werkgroep per sector**

Deze werkgroepen – verantwoordelijk voor het ontwikkelen – bestaan uit vertegenwoordigers van de wetenschap, vakverenigingen, schoolbesturen, schoolleiders en leraren, uitgevers en ontwikkelaars. Zij werken inhoudelijke kwaliteitskaders uit, ontwikkelen richtlijnen en dragen bij aan praktische toepasbaarheid. Deze werkgroepen zorgen voor de verbinding tussen vraag en aanbod evenals tussen verschillende onderwijssectoren en de diverse behoeften van leerlingen.

Zij zijn ingericht naar sector en/of naar thema (zoals digitale leermiddelen, open leermiddelen of inclusiviteit). Het instellen van de werkgroepen en de bemensing gebeurt in overleg met de stuurgroep, op basis van wat en welke expertise er nodig is in het onderwijsveld. Voor kleinere opleidingen of gespecialiseerd onderwijs kunnen aparte werkgroepen ingericht worden, zodat ook zij voldoende aandacht krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor praktijkonderwijs of bijzondere beroepsprofielen waar nu weinig passend materiaal voor beschikbaar is

Door de brede samenstelling ontstaat een gedeeld beeld van wat wel en niet werkt en waar ruimte ligt voor verbetering.

- Ontwikkelaars en leveranciers zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen, produceren en distribueren van kwalitatief hoogwaardige en inclusieve leermiddelen die aansluiten bij de onderwijsbehoeften. We zien in de praktijk dat de aard van hun dienstverlening steeds meer verschuift, mede onder invloed van de opmars van digitale leermiddelen. Binnen de kwaliteitsalliantie dragen zij daarom bij aan het opstellen van kwaliteitskaders. Dit vraagt transparantie, bereidheid tot samenwerking en flexibiliteit om in te spelen op feedback vanuit scholen en leraren. Tegelijkertijd moeten belangen gescheiden blijven. Deze partijen participeren inhoudelijk in werkgroepen, maar houden afstand tot strategische besluitvorming om belangenconflicten te voorkomen.
- Wetenschappers en vakverenigingen leveren de wetenschappelijke inhoudelijke onderbouwing en evaluaties, om te komen tot meer evidence-based ontwikkeling. Hun rol is het objectief analyseren van effectiviteit en toegankelijkheid van leermiddelen en het aandragen van nieuwe inzichten die innovatie stimuleren.
- Schoolbesturen, schoolleiders en leraren brengen de ervaring en behoefte vanuit de praktijk in (evidence-informed), toetsen specifiek op werkbaarheid, toepasbaarheid, betaalbaarheid, toegankelijkheid en mogelijkheden voor maatwerk in de praktijk.
Daarnaast is het de bedoeling dat er gaandeweg steeds meer aandacht komt vanuit de werkgroepen voor evidence-learned. Waarbij leraren hun ervaringskennis -gebaseerd op onderzoek, observaties en toepassing van leermiddelen in uiteenlopende contexten, benutten in de ontwikkeling van nieuw open source materiaal dat voor iedereen toegankelijk en afstembaar is op de eigen behoeften.

De werkgroepen opereren op basis van co-creatie, waarbij kennisdeling en consensus centraal staan.

- **Klankbordgroep**

Hierin hebben distributeurs, leraren, leerlingen en ouders zitting. Zij zijn de dienstverleners c.q. uitvoerders en eindgebruikers van leermiddelen. De leerling staat centraal in de kwaliteitsalliantie. Daarom wordt structureel ruimte gemaakt voor inspraak. Via bestaande vakverenigingen, platforms of netwerken of als individu kunnen zij hun ervaringen delen, input geven en meedenken.

- Leraren vervullen in de klankbordgroep een sleutelrol. Zij werken dagelijks met de leermiddelen en moeten zich herkennen in de keuzes die worden gemaakt. Ook moeten zij zich als uitvoerders 'eigenaar' gaan voelen van de kaders die in de werkgroepen worden ontwikkeld. Zij brengen hun professionele expertise en ervaring in, ook ter stimulering van het evidence-informed en evidence-learned leren en werken.
- Ouders en leerlingen zorgen voor relevante inzichten vanuit de praktijk en brengen de gebruikerswensen in.
- Distributeurs zijn als dienstverleners verantwoordelijk voor het verspreiden van leermiddelen en het faciliteren van het (digitale) gebruik. De gemaakte keuzes moeten passen in de logistieke processen, zodat zij tijdig en goed de leerling kunnen bedienen.

De klankbordgroep zorgt voor feedback en reflectie en bewaakt de aansluiting bij de praktijk. Dit is een essentieel element om de governance inclusief en adaptief

te houden. Dit vraagt actieve betrokkenheid en een open houding om samen met andere partijen aan verbetering te werken.

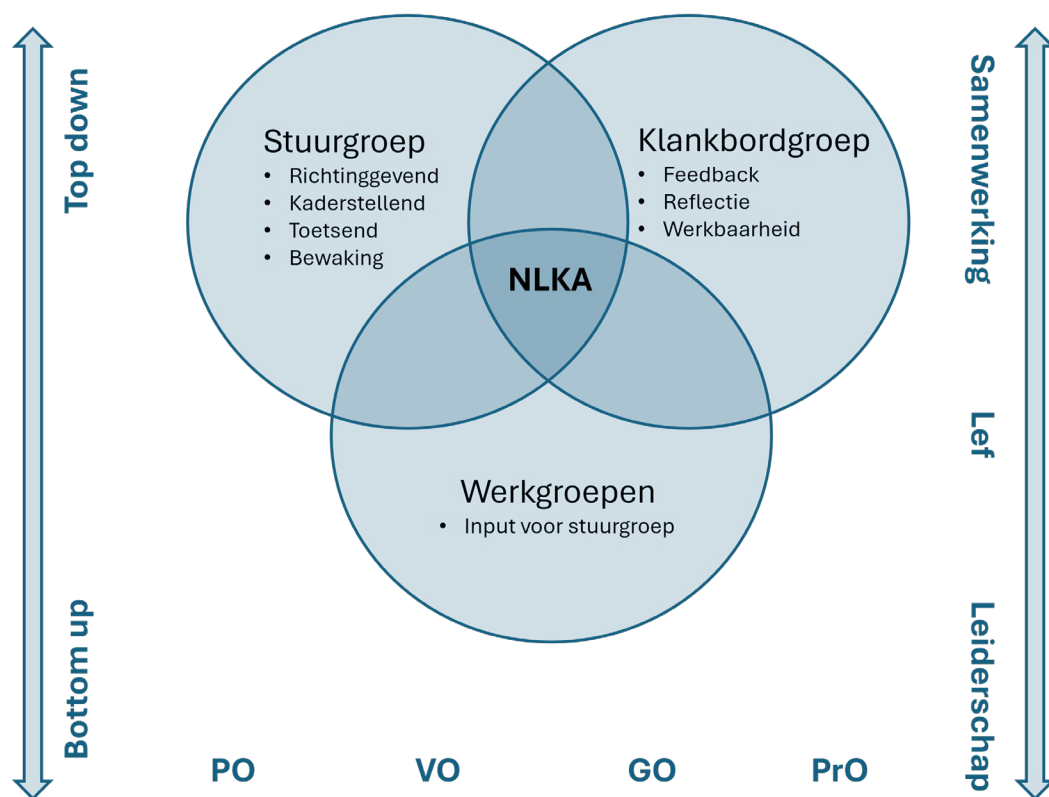


Fig. 3 governance NLKA

De governance van de kwaliteitsalliantie vraagt van alle betrokken partijen een actieve, gelijkwaardige en verbindende houding, waarbij samenwerking, vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid centraal staan. Door deze opzet wordt voorkomen dat marktlogica dominant wordt in het onderwijs, terwijl tegelijkertijd ruimte blijft voor commerciële partijen om bij te dragen aan vernieuwing en kwaliteit. De overheid neemt een ondersteunende rol in - waarbij zij kaders schept en randvoorwaarden faciliteert - maar niet zelf inhoudelijk stuurt. Besluitvorming is daarmee bottom-up én top-down, gebaseerd op wederkerige afstemming en gedeelde verantwoordelijkheid.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van deze verkenning komen wij tot de volgende aanbevelingen.

1. **Richt een Nederlandse Leermiddelen Kwaliteitsalliantie (NLKA) in**
 Richt een platform op – een samenwerkingsverband - waarin publieke en private partijen samenwerken aan gedeelde kwaliteitskaders, inclusiviteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van leermiddelen. De kwaliteitsalliantie is géén doel op zich, maar een katalysator voor het bevorderen van samenhang, het versterken van

bestaande initiatieven en het bieden van handelingsruimte aan leraren. Het doel is om scholen, leraren en leerlingen beter in staat te stellen om bewuste keuzes te maken die passen bij hun onderwijsvisie en bij de behoeften van hun leerlingen. Niet door te normeren of een keurmerk af te geven, maar door richting te geven.

Door middel van dit platform worden de publieke en private partijen uit de leermiddelenketen verbonden; vraag en aanbod kunnen beter op elkaar worden afgestemd. Kennis en ervaringen over de toepasbaarheid van papieren, digitale, commerciële en open leermiddelen evenals best practices kunnen worden gedeeld. Om de positie van scholen en leraren te bestendigen en de leermiddelenkwaliteit te versterken, moeten gezamenlijke afspraken worden opgesteld. Aan deze afspraken, in analogie van het convenant open leermiddelen in het mbo, dient elke partij zich te committeren. De kwaliteitsalliantie wordt permanent ingericht, maar deelname is vrijwillig.

Geef de kwaliteitsalliantie de opdracht om het funderend onderwijs te ondersteunen bij het:

- o verbeteren van de kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en inclusiviteit van leermiddelen;
- o ontwikkelen van gedeelde kwaliteitskaders die de benodigde verbetering in alle aspecten van de papieren (folio) leermiddelen, digitale of de mix van beiden omvatten;
- o stimuleren van de samenwerking tussen publieke en private partijen;
- o realiseren van een toenemende transparantie binnen de keten en creëren van een infrastructuur waarin kennis, praktijkervaring en wetenschap samenkomen.

Stel een onafhankelijk voorzitter aan die leiding geeft aan de stuurgroep. Deze persoon dient op draagvlak binnen de sector te kunnen rekenen. Deze persoon brengt partijen samen, faciliteert de dialoog en borg de focus op het overkoepelende belang. Deze persoon fungeert tevens als boegbeeld voor de NLKA.

Benut de start van de NLKA als nulmeting, evalueer na één jaar en na drie jaar als eindmeting om de meerwaarde van deze wijze van samenwerken te kunnen beoordelen.

2. **Bouw een eenvoudige governance**

Deze overleg- en samenwerkingsstructuur bestaat uit drie onderdelen:

- o Stuurgroep bestaande uit bestuurders en/of eindverantwoordelijken van OCW, sectorraden, vakbonden en wetenschappers.
richtinggevend, kaderstellend
- o Sectorale en thematische werkgroepen Hierin hebben wetenschappers, vakverenigingen, schoolbesturen, -leiders en leraren, uitgevers en ontwikkelaars zitting.
inhoudelijke uitwerking
- o Klankbordgroep bestaande uit distributeurs, leraren, ouders, leerlingen.
praktijkfeedback

3. **Plaats de leraar centraal en zet het belang van de leerling voorop**
Vergroot de handelingsruimte van onderwijsprofessionals door hen actief te betrekken in alle fasen van de ontwikkeling van leermiddelen. De inhoudelijke keuze blijft bij de leraar. De kwaliteitsalliantie faciliteert de voorwaarden om tot kwaliteit te komen. Het perspectief en belang van de leerling vormt de ruggengraat van de kwaliteitsalliantie.
4. **Bouw aan vertrouwen**
De kwaliteitsalliantie is géén handhavinginstrument of een controlerend gremium, maar een samenwerkingsverband dat richting geeft en kaders biedt. Commitment en betrokkenheid van alle partijen zijn essentieel voor succes.
5. **Stimuleer en faciliteer professionals**
Investeer in de professionele ontwikkeling van schoolbestuurders, schoolleiders en leraren. Ondersteun scholen praktisch bij het formuleren, selecteren en evalueren van bestaande leermiddelen. Faciliteer en stimuleer waar nodig het zelf ontwikkelen van eigen leermiddelen.
 - Maak afspraken over de didactische vereisten in de curricula van de lerarenopleiding;
 - ter stimulering van het vakmanschap van de leraar, overweeg het instellen van permanente educatiepunten;
 - geef leraren de ruimte en middelen om zelf (open) leermiddelen te ontwikkelen;
 - stimuleer binnen de kwaliteitsalliantie een lerende cultuur, waarbinnen ingezet wordt op professionele ontwikkeling in het onderwijs en co-creatie met alle betrokken partijen. Dit is passend binnen de Nederlandse traditie waarin vertrouwen, vakmanschap en gedeeld eigenaarschap centraal staan.
6. **Verbind de leermiddelenaanpak met bredere thema's**
Positioneer de kwaliteitsalliantie als een verbindende schakel tussen curriculumontwikkeling, kansengelijkheid, inclusie en digitalisering. Bevorder samenwerking met andere onderwijsniveaus, zoals ook het mbo, om van best practices te kunnen leren.
7. **Creëer randvoorwaarden voor open én digitale leermiddelen**
 - Investeer in de kwaliteitsborging van open leermiddelen;
 - Stel duidelijke richtlijnen op voor digitale toegankelijkheid;
 - Ontwikkel een infrastructuur met transparante metadata, gedeelde kwaliteitscriteria en ruimte voor modulaire leermiddelen;
 - Gebruik daarvoor bestaande initiatieven en/of leer en benut de ervaring met het voormalig SLO-leermiddelenplein.
8. **Zorg voor structurele feedback en gedeeld eigenaarschap**
Richt een continue cyclus voor evaluatie en toetsing in binnen de kwaliteitsalliantie. Stimuleer kennisdeling tussen sectoren en zorg dat ook kleinere praktijkgerichte of gespecialiseerde opleidingen goed vertegenwoordigd

zijn en bediend worden.

9. **Leiderschap in het onderwijs**

Voor de hele leermiddelenketen geldt:

- durf te experimenteren, fouten maken mag!
- vertrouw op elkaars vakman- en ondernemerschap;
- werk zoveel mogelijk samen en deel kennis;
- werk aan continue verbeteringen;
- toon lef en innovatiekracht.

| 5.3 Tot slot

Verbinding, autonomie, co-creatie en flexibiliteit, zo worden de cultuurkenmerken van het funderend onderwijs omschreven. Een onderwijsveld dat gekenmerkt wordt door een grote diversiteit tussen en binnen sectoren, stad en regio, grootschalige en kleinschalige opleidingen en behoefte van leerlingen. Die diversiteit wordt ook teruggezien in de organisatiegraad van het funderend onderwijs, met ruim 2500 bestuurders. Zonder aan de huidige inrichting van het funderend onderwijsveld te tornen, kan een governance voor de Nederlandse kwaliteitsalliantie uitsluitend op basis van vertegenwoordiging werken. Dat vraagt vertrouwen.

Met de voorgestelde governance hopen wij een model te presenteren dat zowel past bij het onderwijsveld als bij de cultuur van Nederland. Het gaat over vrijheid; vrijheid voor het kiezen van leermiddelen, maar ook de vrijheid om wel of niet deel te nemen aan de kwaliteitsalliantie. Want 'moeten' daar lenen weinigen zich voor. De NLKA wordt door de respondenten gekenmerkt als een prettige en laagdrempelige overlegstructuur, met duidelijke werkafspraken en hoge dosis van engagement zoals de Vlaamse kwaliteitsalliantie voorstaat. De NLKA beoogt een platform te gaan bieden voor samenwerking, ontwikkeling en afstemming. Het gaat niet om goed of fout, de NLKA geeft dan ook geen keurmerk af. Het biedt kaders en richting die gezamenlijk door scholen, leraren, leerlingen, ontwikkelaars, uitgeverijen, distributeurs, wetenschappers en vakverenigingen, sectorraden en de overheid zijn opgesteld. Door de in de governance in drie lagen onderverdeelde partijen de ruimte te geven, worden bottom-up initiatieven versterkt en geïntegreerd met top-down richtinggevend kaders. Zodoende ontstaat er meer balans in de te maken keuzes qua inzet van middelen, de kwaliteit van de leermiddelen en de bredere beschikbaarheid en toepasbaarheid van leermiddelen.

Het versterken van de professionaliteit van schoolbestuurders en leraren is cruciaal voor het realiseren van duurzame verbeteringen in het leermiddelenlandschap. Omarm en ondersteun de enkele bestaande initiatieven op dit vlak met een cultuur waarin continue ontwikkeling de norm is, ondersteunt door structurele faciliteiten en heldere kaders.

Het gezamenlijke commitment is essentieel voor het slagen van de Nederlandse kwaliteitsalliantie voor leermiddelen in het funderend onderwijs. Vanuit de overtuiging dat we samen verder komen.

Practice what we 'teach'!

Bijlage 1 - Overzicht respondenten

Afgevaardigden vanuit
Aob
AVS
CVTE
FVOV
Gespecialiseerd Onderwijs
Inspectie van het onderwijs
Kennisnet
LAKS
LBVSO
Malmberg
MBO Raad
MEVW
Ministerie van OCW
NWO
Ouders en Onderwijs
Platform TL
Platform VMBO
Platform VVO
PO Raad
Praktijkonderwijs

ROC van Flevoland

Sectorraad GO

SIVON

SLO

Stichting CLU

Thiemen Meulenhof

VO Raad

Zwijssen

Bijlage 2 - Beknopt literatuuroverzicht

Albert, M.' Capitalism Against Capitalism. John Wiley & Sons Inc, 1999

Data diverse websites:

www.ocw.nl

www.slo.nl

www.surf.nl

www.nuffic.nl

www.OPH.fi

www.duo.nl

[Impuls Open Leermateriaal | Nationaal Groeifonds](#)

<https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/onderwijs/leermiddelenmarkt>

<https://www.praktijkonderwijs.nl/praktijkonderwijs/>

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>

Departement Onderwijs en Vorming, *Naar een kwaliteitsalliantie leermiddelen*, 2022

Gezamenlijke brief PO Raad, VO-Raad, AVS, Aob, CNV, LAKS en Ouders & Onderwijs, 2024

Kamerbrieven en verslagen, Tweede Kamer en Vaste Kamercommissie OCW

Kamerbrieven en verslagen, Vlaams Parlement en Vaste Kamercommissie Onderwijs en Vorming.

Kennisnet, stappenplan voor het kiezen van nieuwe (digitale) leermiddelen.

KPMG, Onderzoek prijsontwikkeling VO leermiddelenmarkt, 2025

Oberon, 'Administratieve lasten in het primair en voortgezet onderwijs'.

Oberon, 'De gevolgen van digitalisering op de leermiddelenmarkt', 2023

OCW, beleidskader: Met elkaar voor alle kinderen en jongeren, 2024

OESO, 'belangrijkste uitkomsten van PISA-2022 in Nederland

Onderwijsraad, 'Een krachtige rol voor schoolleiders', 2018

Raden, manifest 'Meer grip op kwaliteit leermiddelen', 2024

Regeling bekostiging PO 2025

Sectorrapportage po 2023 en 2024

Sectorrapportage vo 2023 en 2024

SER, 'Leven lang ontwikkelen, structurele verankering in de samenleving', 2023

Thomas More Hoge School, Wijze lessen voor het ontwikkelen, kiezen en gebruiken van leermiddelen in het leerplichtonderwijs, 2022

Weggeman en Peters, 'Het Rijnland boekje: principes en inzichten van het Rijnland-model', 2009

Wet op het onderwijstoezicht

Wet op het primair onderwijs

Wet op het voortgezet onderwijs

Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013