

Advies

Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs



Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit twaalf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs, uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nr. 20100010/952, januari 2010

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2010.

ISBN 978-90-77293-96-6

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Ons kenmerk

Pagina

1/2

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20100010/952

Contactpersoon

Raatsdatum
Den Haag, 21 januari 2010

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs

Mevrouw de Voorzitter,

Met genoegen biedt de raad u hierbij zijn advies *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs* aan.

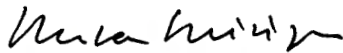
Hiermee beantwoordt de raad de adviesvraag die de Tweede Kamer hem bij brief van 8 juli 2008 met het oog op het werkprogramma 2009 heeft voorgelegd. De adviesvraag is nader uitgewerkt in een overleg tussen de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de raad op 12 maart 2009. Dit heeft geresulteerd in de volgende hoofdvraag: *Hoe kunnen onderwijssteuning en onderwijsontwikkeling zo worden georganiseerd dat samen met scholen een optimale bijdrage aan onderwijskwaliteit wordt geleverd?*

In de Tweede Kamer is de afgelopen jaren regelmatig gesproken over onderwijsontwikkeling en onderwijssteuning in het licht van de ingezette koers naar meer vraagsturing. Belangrijke zorgpunten waren een goed functionerende markt, behoud van kennis en de rol van de betrokken actoren.

Een aantal aanbevelingen in dit advies bevat aanknopingspunten die het de Tweede Kamer eenvoudiger maken het overleg met de minister op een gestructureerde manier te voeren. Hierbij gaat het onder meer om: de medeverantwoordelijkheid van ondersteuners voor goed onderwijs; de verdere inschakeling van leraren en onderwijsmanagers in kennisgemeenschappen; de inbreng van scholen in de ontwikkeling op middellange termijn van het onderwijs, zowel inhoudelijk als qua budget; het opzetten van een plan voor de inhoudelijke zwaartepunten voor de ontwikkeling van het onderwijs op middellange termijn; het pad naar een passend landelijk en schoolbudget voor onderwijsontwikkeling in overeenstemming met de nationale ambities voor onderzoek en ontwikkeling; en een publieke regeling van de uitvoering van (semi)wettelijke taken.

Wat betreft genoemde onderwerpen is het zeker stellen van kennis- en onderwijsontwikkeling voor de middel-lange termijn voor de raad een zeer belangrijk punt. Ook in de Kamer is daarover zorg uitgesproken. De vele onduidelijkheden en onzekerheden op dit terrein hebben de raad ertoe gebracht hiervoor speciaal aandacht te vragen. Een systematische, doelmatige en inhoudelijk gestuurde aanpak met een verbeterde inbreng van scholen is daarbij het centrale aandachtspunt. De raad geeft de Tweede Kamer in overweging dit gehele vraagstuk prioriteit te geven.

Met beleefde groet.



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen
(voorzitter)



Drs. A. van der Rest
(secretaris)

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Adviesvraag	11
1.2 Eerdere adviezen en verkenningen van de Onderwijsraad over aspecten van het adviesthema	13
1.3 Drie perspectieven bij ontwikkeling en ondersteuning: overheid, markt en onderwijsveld	16
1.4 De Tweede Kamer en de onderwijsondersteuning	17
1.5 Over dit advies	19
2 Ontwikkelingen in en perspectieven op ondersteuning	20
2.1 Geschiedenis van de ondersteuning	20
2.2 Overzicht van soorten aanbieders, inclusief aanbod van achttien aanbieders	26
2.3 Drie perspectieven	33
3 Het perspectief van het onderwijsveld	36
3.1 Onderwijsveld: leraar en directeur	36
3.2 Ondersteuners als onderdeel van het onderwijsveld	38
3.3 Belangrijkste aandachtspunten in dit perspectief	41
4 Overheidsperspectief	43
4.1 Globale beschrijving van de landelijke vraag	43
4.2 Kennis voor onderwijsveld en aanbieders	45
4.3 Uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling voor het onderwijs	50
4.4 Belangrijkste aandachtspunten in dit perspectief	52
5 Marktperspectief	54
5.1 Ervaringen met marktwerking	54
5.2 Voorwaarden voor marktwerking	60
5.3 Belangrijkste aandachtspunten in dit perspectief	61
6 Aanbevelingen	62
6.1 Balans tussen de drie perspectieven: onderwijsveld, overheid en markt	62
6.2 Aanbevelingen vanuit het perspectief van het onderwijsveld	64
6.3 Aanbevelingen vanuit overheidsperspectief	67
6.4 Aanbevelingen vanuit marktperspectief	70
6.5 De Tweede Kamer en de onderwijsondersteuning	71
Afkortingen	73
Geraadpleegde deskundigen	74
Literatuurlijst	75

Bijlagen

Bijlage 1: Adviesvraag

Samenvatting

De centrale vraag in dit advies is hoe onderwijsondersteuning en onderwijsontwikkeling zo kunnen worden georganiseerd dat samen met scholen een optimale bijdrage aan onderwijskwaliteit wordt geleverd. Het advies is tot stand gekomen op verzoek van de Tweede Kamer.

Evenwichtige benadering vanuit drie perspectieven: onderwijsveld, overheid en markt

De laatste tijd is het bewustzijn gegroeid dat de overheid niet als enige invulling kan en moet willen geven aan het onderwijs. De overheid heeft in de afgelopen periode bevoegdheden overgedragen aan de markt en aan het onderwijsveld. Dit betekent niet per definitie dat de overheid ook alle verantwoordelijkheid loslaat. Zij blijft verantwoordelijk voor bepaalde voorzieningen, maar geeft uitvoerende verantwoordelijkheid uit handen.

Er zal daarbij steeds een afweging gemaakt moeten worden waar in bepaalde situaties en afhankelijk van het gestelde doel het accent zal liggen. Dat is ook het uitgangspunt van dit advies over onderwijsondersteuning en onderwijsontwikkeling. Soms ziet de raad een belangrijker rol voor de markt, soms voor de overheid en soms lijkt het van belang om meer verantwoordelijkheid bij het onderwijsveld te leggen. In vrijwel alle gevallen gaat het echter om gecombineerde en elkaar aanvullende rollen, die met elkaar in evenwicht moeten zijn. Verschuivingen in die balans hebben soms tijd nodig omdat betrokkenen ervaring op moeten doen met de veranderende taken en verantwoordelijkheden.

Duidelijk is dat in de huidige situatie de 'markt' voor de onderwijsondersteuning nog niet optimaal werkt. Op een aantal punten zijn verbeteringen mogelijk. Daarbij is in het bijzonder van belang dat vraagsturing er onder andere toe heeft geleid dat de ontwikkeling op middellange termijn van het onderwijs op de achtergrond is geraakt.

Specifieke overheidsverantwoordelijkheid in relatie tot de balans

In de eerste plaats is het wenselijk dat de overheid extra aandacht besteedt aan schooloverstijgende onderwijsontwikkeling op belangrijk geachte onderwerpen voor de middellange termijn, en scholen verder stimuleert zich hiervoor in te zetten. Marktwerking kan immers de neiging tot gerichtheid op kortetermijnresultaten bevorderen.

In de tweede plaats ziet de raad met name voor de Tweede Kamer een belangrijke rol bij het inzichtelijk (laten) maken van welke zwaartepunten er zijn op het gebied van onderwijsontwikkeling, hoeveel middelen daarvoor beschikbaar zijn en hoe die middelen over de zwaartepunten zijn verdeeld. Helderheid in deze situatie biedt een basis om maatregelen te bevorderen om tot een doelmatige en inhoudelijk verantwoorde aanpak te komen.

Ten slotte ziet de raad nog een derde verantwoordelijkheid voor de overheid. Aan de ene kant moet zij als 'marktmeester' zorgen voor zodanige voorwaarden voor de 'spelers' in de markt dat er een evenwichtige situatie ontstaat. Aan de andere kant zal, gezien vanuit haar grondwettelijke zorg voor het onderwijs, de eindverantwoordelijkheid van de overheid overeind moeten blijven in die gevallen waarin het gaat om publieke belangen.

Aanbevelingen vanuit het perspectief van het onderwijsveld

- 1 Behandel ondersteuners niet alleen als marktpartij (hoe zinnig deze invalshoek ook is), maar spreek hen ook aan op hun professionele verantwoordelijkheid voor goed onderwijs*

Onderwijsondersteuners zijn volgens de raad niet alleen marktpartij, maar ook mede onderdeel van het onderwijsveld, aangezien zij taken uitvoeren die tot het onderwijsdomein behoren. Omdat zij bij voorbereiding en implementatie van onderwijsvernieuwingen vaak een aanzienlijke rol hebben gespeeld, dragen zij een (mede)verantwoordelijkheid voor de onderwijsvernieuwingen. Zij moeten daarop kunnen worden aangesproken door onderwijsinstellingen en de overheid. Dit veronderstelt een (verdere) ontwikkeling van een professionaliserings- en verantwoordingscultuur binnen deze beroepsgroep.

- 2 Bevorder verdere professionalisering van schoolmanagement en leraren door inschakeling in kennisgemeenschappen*

De raad is er voorstander van dat schoolmanagement en leraren meer dan tot nu toe een rol spelen in de kennisketen. Dit kan door het tot stand brengen van meer bovenschoolse kennisgemeenschappen en een grotere participatie daarin vanuit de scholen zelf. Zij werken daarin samen met kennisontwikkelaars vanuit de praktijk en de ondersteuning, met intermediairs en eventueel met vertegenwoordigers van beroepsverenigingen van leraren. Het is van belang universiteiten en onderzoeksinstituten hierbij te betrekken. Aangezien deze instellingen in het algemeen een eigen wetenschappelijk geïnspireerde agenda hebben, is het wenselijk dat scholen universiteiten en hogescholen uitdagen praktijkrelevant onderzoek te verrichten. De bekendheid van dit soort kennisgemeenschappen zou kunnen toenemen door (jaarlijkse) publicatie van een atlas van kennisgemeenschappen.

- 3 Versterk de inbreng van scholen in de onderwijsontwikkeling op middellange termijn, zowel inhoudelijk als budgettair*

De onderwijsontwikkeling op middellange termijn kan tot stand komen langs de weg van gezamenlijke planvorming door scholen met een gemeenschappelijke problematiek of visie. Zo wordt de inbreng vanuit de onderwijspraktijk gegarandeerd en wordt ook de diversiteit bevorderd. Deze diversiteit brengt weer keuzevrijheid voor ouders, leerlingen en studenten met zich mee. Financiering geschiedt door de deelnemende scholen op basis van hun eigen afwegingen.

Daarnaast is een landelijk initiatief mogelijk. Er is een zekere infrastructuur nodig ter ondersteuning van het onderwijs bij het onderzoeks- en ontwikkelingsproces. Deze kan zorg dragen voor continuïteit in en beschikbaarheid van schooloverstijgende expertise op verschillende deelreinen van het onderwijs. Uitvoering kan onder meer plaatsvinden door bestaande expertisecentra, waarbij sectororganisaties in een programmaraad kunnen zitten. Daardoor kan de binding van de desbetreffende scholen aan de te ontwikkelen activiteiten veilig gesteld worden.

Aanbevelingen vanuit overheidsperspectief

4 Bevorder een systematischer debat over en vaststelling van de inhoudelijke zwaartepunten voor de ontwikkeling van het onderwijs op middellange termijn

Een belangrijke vraag is aan welke zwaartepunten op het gebied van vakinhoudelijke, leerling- en schoolorganisatieontwikkeling in de komende vijf à tien jaren moet worden gewerkt. Om het onderwijsveld de mogelijkheid te geven op een systematische manier aan de verbetering van het onderwijs te werken, is continuïteit in de landelijke prioritering van zwaartepunten van belang. De raad stelt voor dat de overheid bij in ieder geval de onderaanbeveling 3 genoemde initiatieven – bijvoorbeeld driejaarlijks – advies inwint over de wenselijke zwaartepunten in de onderwijsontwikkeling. De Tweede Kamer kan hierbij vervolgens aan de hand van het door de minister te formuleren beleidsvoornemen een wezenlijke rol vervullen.

Daarnaast kan het in verschillende gevallen wenselijk zijn om meer dan één ontwikkelende/ onderzoekende eenheid te belasten met een bepaald belangrijk zwaartepunt. Deze diversiteit kan een stimulans zijn voor diversiteit in de manier waarop invulling wordt gegeven aan het onderwijs.

5 Kom op termijn tot een passend landelijk en schoolbudget voor onderwijsontwikkeling in overeenstemming met de nationale ambities voor onderzoek en ontwikkeling

De raad stelt voor om een duidelijke norm vast te stellen voor een budget voor onderzoek en ontwikkeling in het onderwijs. Op basis van een vergelijking met o&o-uitgaven in andere sectoren (1,7%) komt de raad op een bedrag van jaarlijks 340 miljoen euro. Het is wenselijk dat een fors deel van dit budget via de scholen loopt, omdat in het kader van de vraagsturing de scholen een grote mate van invloed hebben op de richting die deze ontwikkeling neemt. Wellicht kan daarbij een verhouding worden gehanteerd van twee derde van het budget via de scholen en een derde via het Rijk, voor de onderaanbeveling 4 genoemde landelijke initiatieven.

De raad stelt voor om, naarmate de effectiviteit van onderzoek en ontwikkeling verbetert, geleidelijk toe te werken naar de norm van 1,7%. Bij de verbetering hoort ook dat het twee derde aandeel dat via de scholen loopt voldoet aan kwaliteitseisen van ontwikkeling en van onderzoek. Het budget per zwaartepunt vergt nadere studie.

6 Zorg voor een publieke regeling van de uitvoering van (semi)wettelijke taken

De raad is van mening dat voor het functioneren van het onderwijs als geheel een aantal wettelijke taken onder de verantwoordelijkheid van de overheid moet blijven of komen. Hij doelt hierbij in ieder geval op de totstandkoming van referentieniveaus, kerndoelen, eindtermen, kwalificatiedossiers, examenprogramma's, examenopgaven/afnamecondities en toetsen. Deze vaste en specifieke wettelijke taken horen ondergebracht bij publiek geregelde instellingen.

Aanbevelingen vanuit marktperspectief

7 Zorg voor een gelijk speelveld

Bij een situatie van vraagsturing, die een open en transparante markt veronderstelt, is het van belang dat alle partijen gelijke kansen hebben. Daarbij is het in de eerste plaats van belang dat de overheid duidelijkheid schept over de verhouding centraal-decentraal. Er moet een balans worden gevonden tussen enerzijds het uitgangspunt van instellings-/bestuursautonomie en anderzijds de grondwettelijke overheidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs.

In de tweede plaats is het van belang dat de overheid een einde maakt aan de bevoorrechte positie van bepaalde aanbieders die met behulp van overheidsmiddelen kunnen opereren op de markt van vraag en aanbod. En als de overheid instituten die op de markt actief zijn, financieel steunt voor bepaalde specifieke activiteiten, dan dienen deze activiteiten los van de markt te gebeuren en de aldus ontwikkelde producten vrij beschikbaar zijn.

8 *Bevorder dat leraren en directeuren hun ervaringen met de kwaliteit van de geleverde prestatie van aanbieders systematiseren*

Verandering in de richting van een verantwoordingscultuur, zoals aangegeven in aanbeveling 1, is moeilijk en kost veel tijd. Om het proces te versnellen, pleit de raad ervoor dat (bijvoorbeeld jaarlijks) op basis van ervaringen van leraren en directeuren zichtbaar wordt gemaakt welke organisaties goed respectievelijk slecht presteren.

De drie sectororganisaties (voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) gezamenlijk zouden een vorm van *rangordening* van aanbieders van onderwijsondersteuning kunnen publiceren aan de hand van een aantal kwaliteitscriteria en op basis van ervaringen en commentaren van gebruikers.

Tegen de achtergrond van verschuiving van aanbod- naar vraagsturing heeft de Tweede Kamer advies gevraagd over optimale realisatie van onderwijs-ondersteuning. Vraagsturing heeft als doel om ervoor te zorgen dat onderwijs-ondersteuning tot stand komt op basis van de behoeften van het onderwijs-veld. Gebeurt dit ook in de praktijk? En zijn er nadelige gevolgen?

1

Inleiding

Sinds geruime tijd worden scholen ondersteund bij de uitvoering van hun werkzaamheden. De organisaties die daarin een rol spelen worden gevat onder de noemer educatieve infra-structuur. Een belangrijk kenmerk daarvan was een aantal decennia geleden de grote rol die zowel de gemeentelijke als de rijksoverheid daarbij speelden in aansturing en subsidiëring. Er was sprake van aanbodsturing. In het begin van deze eeuw zijn de opvattingen over de rol van de overheid en de positie van scholen en ondersteuningsorganisaties echter gewijzigd. Het concept van vraagsturing kreeg de overhand, waardoor een vorm van marktwerking tot stand kwam. De invoering van dat concept is inmiddels voor een groot deel afgerond. Niette-min zijn er, mede in het licht van de bevindingen van de commissie-Dijsselbloem, vragen over het functioneren van die 'markt' en de positie van de daarbij betrokken partijen. Dit was voor de Tweede Kamer aanleiding de Onderwijsraad te vragen over de actuele situatie advies uit te brengen.

1.1 Adviesvraag

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad om advies gevraagd over de infrastructuur op het gebied van onderwijs-ondersteuning.¹ De Kamer heeft daarbij de volgende aandachtspunten geformuleerd.

- Stand van zaken kwantiteit en kwaliteit van door het Rijk en gemeenten gesubsidieerde onderwijs-ondersteuningsaanbod.
- Werkt de vraagfinanciering? Is er voldoende vraagarticulatie?
- Waarom huren schoolbesturen commerciële bureaus in en wat levert dat op?
- Relatie ondersteuning en nascholing.
- Rol van de leraar bij ondersteuning: wat kan een leraar (beter) zelf doen?

Op basis hiervan is in overleg met de Tweede Kamer de adviesvraag als volgt geformuleerd. *Hoe kunnen onderwijs-ondersteuning en onderwijsontwikkeling zo worden georganiseerd dat samen met scholen een optimale bijdrage aan onderwijskwaliteit wordt geleverd?*

¹ Zie bijlage 1.

Op basis van deze adviesvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd.

- Hoe kan worden bevorderd dat scholen optimaal gebruikmaken van onderwijsondersteuning ter bevordering van onderwijskwaliteit en zo dat onderwijsondersteuners de ondersteuning van voldoende hoog niveau hiervoor leveren?
- Hoe kan worden bevorderd dat scholen een professionele bijdrage leveren aan kwaliteitsverbetering in samenwerking met onderwijsondersteuners?
- Hoe kunnen innovatie en onderwijsontwikkeling gericht op de verbetering van het onderwijs op de middellange termijn worden bevorderd? Hoe kan de kwaliteit van deze op vernieuwing gerichte ondersteuning worden bevorderd?
- Hoe kunnen scholen een professionele bijdrage leveren aan deze innovatie en onderwijsontwikkeling vanuit het eigen belang en het gemeenschappelijke belang van alle scholen?

Definitie onderwijsondersteuning

Onder onderwijsondersteuning of educatieve dienstverlening verstaat de raad in het kader van dit advies in ieder geval de volgende activiteiten als bedoeld in de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding en de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten:

- het ontwikkelen en vernieuwen van het onderwijs;
- het in het kader daarvan ontwikkelen van materialen, methodieken en deskundigheidsprogramma's en het leveren van bijdragen aan de invoering daarvan, een en ander mede door middel van studie en onderzoek;
- het verzorgen van pedagogische en/of denominatieve ondersteuning;
- het ontwikkelen van toetsen, examens en peilingen;
- het ontwikkelen van kerndoelen, leerplannen, examenprogramma's en in voorkomend geval leermiddelen;
- het doen verrichten van kortlopend onderzoek ten dienste van het onderwijs; en
- andere activiteiten ten behoeve van de schoolorganisatie of het onderwijs aan een school die dienen tot begeleiding, ontwikkeling, advisering, informatieverstrekking en evaluatie, alsmede activiteiten die een optimale schoolloopbaan van leerlingen bevorderen.

In Nederland bestaat een structuur waarbij scholen worden omringd door schoolbegeleidingsdiensten en pedagogische centra. Vanuit deze situatie is steeds uitgegaan van uitvoering van de ondersteuning door organisaties buiten de school. De genoemde activiteiten kunnen echter zowel binnen als buiten scholen worden uitgevoerd. Met andere woorden: educatieve dienstverlening heeft betrekking op de interne of externe professionele ondersteuning van schoolorganisaties bij de ontwikkeling van beleid, organisatie, personeel en bij het uitvoeren van activiteiten, zodat de organisatie haar gewenste eindresultaten zo efficiënt mogelijk en kwalitatief verantwoord kan bereiken.² Individuele nascholing van leraren valt buiten de definitie van onderwijsondersteuning.³ Systeemvormen van nascholing, gericht op bijvoorbeeld teams van leraren, vallen wat de raad betreft wél binnen de reikwijdte van dit advies.

Het benadrukken van de bijdrage van educatieve dienstverleners aan het vergroten van het leervermogen van scholen kwam reeds tot uitdrukking in de Wet op de onderwijsverzorging, die de taak van schoolbegeleidingsdiensten omschreef: de ondersteuning van de schoolbegeleidingsdienst is gericht op handhaving en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, geïntegreerd uitgevoerd door verschillende deskundigheden, met als effecten dat het pro-

² Gorter, 2007.

³ Binnen het kader van de Wet-sloa worden activiteiten gericht op het nascholen van leraren expliciet uitgesloten van subsidiëring.

bleemoplossend vermogen van de school wordt vergroot en dat de kans toeneemt dat betrokkenen hun zelf geformuleerde doelstellingen bereiken.⁴

In dit advies sluiten we hierbij aan en dat betekent dat de nadruk zal liggen op:

- ondersteuning van het dagelijkse onderwijsproces door middel van schooloverstijgende diensten en producten zoals toetsen, examensyllabi, examenhandreikingen, kwalificatiedossiers en dergelijke;
- ontwikkelactiviteiten die gericht zijn op instandhouding en verbetering van het onderwijs op korte en middellange termijn; en
- onderzoeksactiviteiten die nuttig zijn voor de twee hiervoor genoemde aspecten.

1.2 Eerdere adviezen en verkenningen van de Onderwijsraad over aspecten van het adviesthema

In eerdere adviezen en verkenningen is de raad ingegaan op het versterken van de rol van de school bij de invulling van ondersteuning en ontwikkeling van het onderwijs.

In 2001 bracht de raad het advies *Ten dienste van de school* uit over de educatieve infrastructuur. De raad onderschreef de ontwikkeling naar vraagsturing waarbij de school zeggenschap heeft over de randvoorwaarden die zijn functioneren bepalen. Hij vond echter dat de term vraagsturing het vraagstuk onvoldoende duidde. Het ging volgens hem niet alleen om de vragers, maar ook om de aanbieders en de kwaliteit daarvan. Gezocht zou moeten worden naar een combinatie van marktcoördinatiemechanismen en ondersteunende overheidsinterventies. Markten functioneren door een confrontatie van vraag en aanbod in transacties waarin prestatie en tegenprestatie rechtstreeks gekoppeld zijn.⁵

In de verkenning naar marktwerking in het onderwijs *De Markt Meester?* (2001b) schetste de raad voor de overheid een verantwoordelijkheid voor een aantal algemene condities bij de ontwikkeling naar een situatie waarin marktcoördinatie in toenemende mate een rol speelt. Enkele belangrijke waren:

- er moeten aan de aanbodzijde vrije toetredingsmogelijkheden zijn;
- aanbieders moeten vrij zijn in hetgeen zij wensen aan te bieden;
- de vrager moet eveneens vrij zijn in de keuze van het product; en
- er moet adequate informatie beschikbaar zijn over prijs en kwaliteit van het aanbod.

Voor het domeinspecifieke geval dat aan de orde was in het advies *Ten dienste van de school* (2001a) dacht de raad aan de volgende invulling daarvan.

- Er moet een redelijke mate van koopkracht en bestedingsvrijheid zijn aan de kant van de onderwijsinstellingen. Nagegaan moet worden of bij de vragers, dat wil zeggen scholen en docenten, de algemene bekwaamheden aanwezig zijn om als vrager te kunnen optreden. Als dat niet het geval is, moet worden bevorderd dat hierin wordt voorzien. Er moet worden voorzien in vraagondersteuning in die gevallen waarin de noodzakelijke informatie de scholen en docenten niet of onvoldoende bereikt.
- Er moet worden voorzien in een voorwaardenscheppende en ondersteunende rol ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de aanbiedende instanties. Een belangrijk aspect hiervan is het bevorderen van transparantie van het aanbod.

4 Gorter, 2007.

5 Wolfson, 1999.

- De overheid moet erop toezien dat de situatie waarvan zij de totstandkoming heeft bevordert, gehandhaafd blijft. In samenhang daarmee heeft de overheid een belangrijke monitorfunctie, die tot uiting komt in het bezien van hoe vragers omgaan met de nieuwe situatie, welke problemen zich voordoen en waar verbeteringen nodig zijn.

De overheid kan zich vanuit haar zorg voor het onderwijs afvragen of er een te geringe vraag is vanuit scholen en docenten naar ondersteunende producten en diensten. Het zou kunnen zijn dat er sprake is van onderinzet die optimaal functioneren van het onderwijs voorkomt. In dat geval is het een overheidstaak om de vraag naar deze producten en diensten, die voor de kwaliteit van het onderwijs cruciaal worden geacht, te bevorderen.

In zijn beleidsreactie, neergelegd in de notitie *De school centraal* (2002), onderschreef minister Hermans de functie van de overheid als markcoördinator in de educatieve markt. Als coördinator zorgt de overheid voor een heldere rolverdeling. Het gaat daarbij zowel om de relatie tussen vragers, aanbieders en (lokale) overheden als om het garanderen van transparantie, dat wil zeggen de beschikbaarheid van goede informatie in termen van kwaliteit en effectiviteit van diensten. Hij onderscheidde ook de rollen van opdrachtgever en stimulator. Deze zouden onder andere aan de orde zijn als de markt nog in ontwikkeling is of onvoldoende functioneert. De minister schreef daarover het volgende.

“Als opdrachtgever heeft de overheid een initiërende of corrigerende rol. Dit is aan de orde als bepaald aanbod in de educatieve infrastructuur (nog) niet tot stand komt, terwijl dit aanbod wel cruciaal is voor de kwaliteit van het onderwijs. De overheid heeft een opdrachtgevende rol bij het ontwikkelen van nieuwe concepten in het kader van het centrale of specifieke onderwijsbeleid. Het gaat hier om vragen die naar hun aard niet door afzonderlijke (groepen van) scholen worden gesteld.

Bij de rol als stimulator gaat het om tekortkomingen aan de vraagkant: scholen die zich onvoldoende kunnen manifesteren als sterke partij op de markt van de educatieve infrastructuur. De stimulerende rol kan inhouden dat de overheid zorgt voor verspreiding van *good practices*, zodat zwakkere scholen kunnen leren van voorlopers. Een andere invulling van de stimulerende rol is het aanjagen van het eigen kwaliteitsbeleid van de scholen, of het versterken van de kwaliteit van het management.”

In samenhang met het laatste punt werd opgemerkt dat bevordert moet worden dat scholen hun ontwikkelings- en ondersteuningsvraag kunnen formuleren. Daarvoor zijn bestuurskrachtige scholen nodig die een sterke gespreks- en onderhandelingspartner zijn voor de instellingen in de educatieve infrastructuur. Gememoreerd werd onder andere het advies van de Onderwijsraad *Wat scholen vermogen* (2002), dat inging op het vraagstuk van het beleidsvoerende vermogen. Kenmerkend voor scholen met een ontwikkeld beleidsvoerend vermogen waren volgens de raad: een integraal beleid; een door schoolleiding en personeel gedeelde visie; realiteitszin; en een gevoeligheid voor externe impulsen (responsiviteit), met dien verstande dat scholen niet meegaan met deze impulsen zonder toetsing aan het eigen beleid en de doelstellingen van de school.

Niet alleen de school(leiding), maar ook de leraar moet zich volgens de raad sterk positioneren om zijn rol in de educatieve infrastructuur goed te kunnen spelen. In onder andere zijn adviezen *Ten dienste van de school* (2001), *Wat scholen vermogen* (2002a), *Toerusten = Uitrusten* (2002b), *Waardering voor het leraarschap* (2006b) en *Leraarschap is eigenaarschap* (2007) heeft de raad

gewezen op het belang van versterking van de professionaliteit van leraren. De raad ziet een leraar als een hoogopgeleide, zelfstandig opererende professional met een sterke intrinsieke motivatie om leerlingen/deelnemers/studenten iets bij te brengen en vooruit te helpen in de maatschappij. Het begrip *zelfstandig* verwijst naar de regelmogelijkheden die de leraar daarbij ter beschikking staan, maar eveneens naar de capaciteiten van de leraar zelf om zijn functie op een adequate wijze tot uitvoering te brengen. Het begrip *professioneel* verwijst niet alleen naar de professie van het leraarschap, maar ook naar het niveau van zelfmanagement van deze professionals, waarbij zelfontwikkeling een belangrijk onderdeel vormt. Het gaat hierbij om alle activiteiten van werkenden om de competenties die (in)direct in verband staan met de uitoefening van het beroep te verdiepen en te verbreden. Dat betekent voor leraren dat zij functioneren als lid van een schoolorganisatie, de activiteiten in de eigen klas relateren aan het beleid en de doelen van de school, en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling.

In zijn advies *Naar doelmatiger onderwijs* (2009) stelt de raad het onderwerp doelmatigheid aan de orde en doet dat door op een aantal manieren aan te geven dat dingen soms anders kunnen en dat in de afweging tussen verschillende aanpakken iets te leren valt over de verhouding tussen opbrengst en middelen. Doelmatigheid is niet alleen een zaak voor managers en bestuurders. Ook leraren hebben baat bij kennis over doelmatigheid.

Aan het aspect kennisontwikkeling heeft de raad in het bijzonder aandacht besteed in zijn advies *Kennis van onderwijs* (2003). Hij was van mening dat (bepaalde) leraren meer bewust met kennisontwikkeling en kennisgebruik bezig zouden moeten zijn; kennismanagement en participatie in kennissamenlevingen zouden daaraan kunnen bijdragen. De raad pleitte daarom voor de vorming van kennissamenlevingen waarbinnen kennisontwikkelaars, intermediairs en mensen uit de onderwijspraktijk samenwerken, en die de twee rollen van onderwijsinstellingen en leraren als gebruiker en medeontwikkelaar van kennis nader profiel kunnen geven en dicht bij elkaar kunnen brengen. Volgens de raad zou kennismanagement van onderwijsinstellingen moeten worden gestimuleerd door middel van faciliteiten voor (zittende en aankomende) leraren die zich binnen de schoolorganisatie tot interne kennisontwikkelaar willen ontwikkelen en/of in een kennissamenleving willen participeren. Hij concludeerde dat onder andere deze prioriteit duidelijk betekenis had voor de educatieve infrastructuur. Het stimuleren van kennissamenlevingen en kennismanagement zou naar zijn mening invloed hebben op de manieren van kennisontwikkeling. Ook het faciliteren hiervan via instrumenten als overzichtsstudies, transferpunten en zelfevaluaties door intermediairs had direct te maken met de educatieve infrastructuur. Wat betreft de hoeveelheid middelen voor onderzoek en ontwikkeling en de verdeling ervan merkte de raad op dat deze direct samenhangen met het voorgaande en nader dienden te worden onderzocht. In elk geval zou de omvang van het bestaande budget voor onderzoek en ontwikkelwerk moeten worden gehandhaafd.

In dit verband moet ten slotte worden genoemd het raadsadvies *Naar meer evidence based onderwijs* (2006a). De raad constateerde daarin dat in het onderwijs vaak nieuwe methoden en aanpakken worden geïntroduceerd zonder dat duidelijk is dat het nieuwe beter is dan het voorgaande. Aan de andere kant vindt beschikbare kennis over bijvoorbeeld bewezen effectieve taalmethoden maar langzaam een weg naar de onderwijspraktijk. De wetenschap dat iets werkt is niet voldoende voor brede toepassing door onderwijsinstellingen. De raad pleitte voor meer wetenschappelijk onderzoek dat een betrouwbaar oordeel kan leveren over de geschiktheid van methoden en aanpakken, waardoor het voortduren van ideologische discussies en ongestructureerde 'trial and error' kunnen worden voorkomen. Hij stelde een gefaseer-

de aanpak voor om te komen tot een meer op evidentie gebaseerd onderwijs. Afhankelijk van de stand van de kennisontwikkeling op een bepaald gebied zijn verschillende gradaties van bewijsvoering mogelijk. Bewijzen dat iets werkt kunnen op verschillende manieren tot stand komen, bijvoorbeeld via experimenten of door een enquête onder docenten. De verschillende manieren van bewijsvoering vormen samen een oplopende schaal, van zacht tot hard bewijs. De hardste vorm van bewijs wordt gevormd door gecontroleerde experimenten met aselechte toewijzing van proefpersonen aan condities. Andersoortige onderzoekopzetten zijn onder meer pilots, cohortstudies en opeenvolgende gevalstudies. Naast deze vormen van (hardere en zachtere) geobjectiveerde kennis kan ook ervaringskennis van professionals bijdragen aan inzicht in wat werkt. Onderwijsmethoden en -aanpakken waarvan de werking (nog) niet via onderzoek is bewezen, mogen in elk geval geen ongewenste neveneffecten hebben.

1.3 Drie perspectieven bij ontwikkeling en ondersteuning: overheid, markt en onderwijsveld

De raad heeft in de verkenning *De Markt Meester?* (2001) op grond van een analyse van verantwoordelijkheden en rollen vastgesteld dat noch de markt noch de overheid bij de coördinatie van maatschappelijke processen en de productie van maatschappelijk wenselijke goederen, diensten en voorzieningen per definitie over de hele linie superieur is. Hoewel de productie van zuiver private goederen doorgaans het beste in handen van de markt zal liggen en andere goederen (binnen- en buitenlandse zaken, defensie, justitie) zonder meer aan de overheid zijn, zal in een flink aantal maatschappelijke sectoren, waaronder delen van het onderwijs, sprake zijn van een gezamenlijk optrekken van beiden: overheid en markt vullen elkaar aan.

Ook is de laatste tijd sterk het bewustzijn gegroeid dat de overheid niet alleen invulling kan en moet geven aan het onderwijs. Historisch gezien hebben groeperingen uit de samenleving vaak het initiatief genomen voor belangrijke vernieuwingen in het onderwijs. De bewogenheid en motivatie van docenten en schoolbestuurders is een drijvende kracht achter de instandhouding en verbetering van goed onderwijs. Ook andere professionals die bij het onderwijs betrokken zijn, zoals onderwijsondersteuners en onderwijsonderzoekers, spelen een belangrijke rol in dit proces. Het zou een misvatting zijn deze inzet voor goed onderwijs te reduceren tot de uitvoering van overheidsbesluiten en/of het reageren op marktprikkels. Diverse betrokkenen in de maatschappij voelen een burgerlijke of professionele verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en zijn bereid deze verantwoordelijkheid op zich te nemen.⁶

De laatste tijd heeft een verschuiving plaatsgevonden van de overheid naar de markt en het onderwijsveld. Dit betekent niet per definitie dat de overheid alle verantwoordelijkheid loslaat. Het is belangrijk hier onderscheid te maken tussen de eindverantwoordelijkheid die de overheid voor bepaalde voorzieningen draagt en de uitvoerende verantwoordelijkheid voor het tot stand komen ervan. De overheid kan de uitvoerende verantwoordelijkheid in handen laten van het onderwijsveld of de markt gebruiken om haar doelen te realiseren. De eindverantwoordelijkheid hierbij blijft overeind, in die zin dat de overheid kan worden aangesproken op de mate waarin de gekozen instrumenten het publieke belang in kwestie waarborgen. Het gaat erom dat het gekozen instrument doelmatig is, zodat de maatschappelijke belangen

⁶ Naast de direct betrokkenen zoals docenten, schoolbestuurders, onderwijsondersteuners en onderwijsonderzoekers, is van oudsher een betrokkenheid van de hele maatschappij bij het onderwijs te constateren. Onderwijs gaat de samenleving aan het hart. In het advies *De stand van educatief Nederland* (2009a) pleit de raad er daarom voor om deze betrokken samenleving weer meer te benutten voor het onderwijs.

(publieke en private) tot hun recht komen. In die zin is het denkbaar dat de zorg voor het onderwijs die artikel 23 van de Grondwet de overheid opdraagt, ook gerealiseerd kan worden in een onderwijsveld waarin de markt meer ruimte krijgt dan tot voor kort gebruikelijk. Een logische consequentie hiervan is dat het onderwijsveld daarmee ook meer op zijn verantwoordelijkheid wordt aangesproken.

Er zal steeds een afweging gemaakt moeten worden waar in bepaalde situaties en bij bepaalde doelen het accent zal liggen: overheid, markt of onderwijsveld. Vanuit dit perspectief zal in dit advies naar de ondersteuning en ontwikkeling van onderwijs worden gekeken. Soms ziet de raad een belangrijkere rol voor de markt, soms voor de overheid en soms lijkt het van belang om meer verantwoordelijkheid bij het onderwijsveld te leggen. In vrijwel alle gevallen gaat het echter om gecombineerde en elkaar aanvullende rollen.

Steun voor deze opvatting over evenwicht in onderlinge verhoudingen tussen overheid, markt en maatschappij vindt de raad bij de vice-president van de Raad van State.⁷ In hoofdstuk 2 wordt hieraan uitgebreider aandacht besteed.

1.4 De Tweede Kamer en de onderwijsondersteuning

In de loop van de laatste decennia hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan met betrekking tot de onderwijsontwikkeling en -ondersteuning. De belangrijkste was de verschuiving van aanbod- naar vraagfinanciering.⁸ Deze paragraaf gaat kort in op de rol van de Tweede Kamer in dat proces.

Zowel bij de behandeling van specifieke wetsontwerpen over onderdelen van de educatieve infrastructuur als bij de behandeling van de onderwijsbegrotingen hebben Kamerleden aandacht gevraagd voor bepaalde aspecten die in het kader van dit advies van belang zijn. Ook in de parlementaire behandeling is de discussie over rol en verantwoordelijkheid van overheid, markt en onderwijsveld terug te vinden. De invoering van vraagfinanciering kon in het algemeen op de steun van de Tweede Kamer rekenen. Dat nam echter niet weg dat er zorgen waren over een verantwoorde in- en uitvoering.

Bij de behandeling van het Wetsvoorstel subsidiëring landelijke ondersteunende activiteiten en het Wetsvoorstel regeling schoolbegeleiding in 1997 werd naar voren gebracht dat de bestaande instellingen een grote voorsprong hadden en zich binnen de nieuwe kaders zouden moeten kunnen handhaven. Aan de andere kant werd de vrees uitgesproken dat de continuïteit van de landelijke ondersteuning in gevaar zou kunnen komen door subsidiëring van andere instellingen dan de lpc's (landelijke pedagogische centra). Het verdwijnen van kennis binnen de lpc's door verminderde subsidiëring zou ten koste kunnen gaan van de ondersteuning die zij zouden kunnen geven. In verband hiermee werd tevens zorg uitgesproken over het feit dat de overheid hiermee een instrument zou loslaten waarmee zij beleidsdoelstellingen met betrekking tot onderwijs zou kunnen realiseren. Er zouden duidelijke garanties moeten blijven voor de invulling van onderwijsvernieuwingen vanuit landelijk perspectief. Men zag risico's in het feit dat de bestaande kwaliteitsstructuur onder druk zou komen te staan. De vraag was of dezelfde kwaliteit blijvend geleverd zou kunnen worden in de beoogde situatie, waarin bovendien sprake zou kunnen zijn van prijsopdrijvende effecten van de marktwerking,

⁷ Zie Tjeenk Willink, 2009.

⁸ Paragraaf 2.1 bevat een korte schets van de geschiedenis daarvan.

zoals de btw die sommige organisaties wel en andere niet moeten betalen. Gepleit werd voor volledige compensatie voor btw-plichtige organisaties. Gelet op de grote vernieuwingstrajecten die in die tijd op stapel stonden – onder andere tweede fase, weer samen naar school – werd gevraagd om de garantie dat er bij de schoolbegeleidingsdiensten, bij de onderwijsadviesbureaus en bij de lpc's voldoende ruimte was om de scholen te ondersteunen. In dit verband werd naar voren gebracht dat er met name in de positie van de lpc's iets dubbelhartigs zat: enerzijds behoud van de basisvoorziening, anderzijds bevordering van een verantwoorde marktwerking (zoals ook zeer expliciet gevraagd door de lpc's). Bij dat laatste dient een organisatie in hoge mate zelfstandig voor continuïteit zorg te dragen.

Er werd de suggestie gedaan de totstandkoming van een soort kwaliteitslabel voor of certificering van aanbieders te bevorderen, zodat een school zou kunnen weten dat een aanbieder aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Daarnaast werd het belang van kwaliteitscontrole naar voren gebracht. Toetsing door de Inspectie werd hier aanbevolen.

Verder was er het pleidooi voor behoud van expertise bij het SLO (Stichting Leerplanontwikkeling) door een wettelijk kader te creëren waarin de taken en posities van dit centrum, naast die van het Cito (Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling), zouden moeten worden verankerd. Hun voortbestaan zou gegarandeerd moeten blijven, mede gelet op de publieke belangen die ermee zijn gemoeid en de daarmee samenhangende overheidsverantwoordelijkheid.

Punt van aandacht was ook de verhouding tussen marktwerking en de implementatie van innovatiebeleid. Het laatste is een langdurig proces dat moeilijk is te combineren met jaarlijkse offertes en kortlopende activiteiten.

In 2005 werd gesproken over het ter vervanging van de Regeling schoolbegeleiding ingediende Wetsvoorstel vraagfinanciering schoolbegeleiding. De verdergaande marktwerking die hierin werd voorgesteld kon op steun rekenen, mits de invoering zorgvuldig zou gebeuren. Ook hier werd gewezen op de problemen voor schoolbegeleidingsdiensten en andere nieuwe marktpartijen om te concurreren met andere instellingen die in gunstiger financiële omstandigheden verkeren omdat de rijksoverheid onderdelen daarvan nog wel direct financiert (de lpc's). Opgemerkt werd dat het een goed moment was om eerlijke en gelijke voorwaarden te creëren voor het hele veld van onderwijsondersteunende instellingen.

In het debat rondom de subsidiëring van landelijke onderwijsondersteunende activiteiten in 2006 werd naar voren gebracht dat landelijk gestuurde innovatie en ondersteuning nodig zijn, ook om politiek-maatschappelijk gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Een aantal wettelijke taken zou evident bij de overheid horen: examens, examenprogramma's en leerlijnen. Onder andere een passend budget voor de SLO als landelijk expertisecentrum was daarvoor noodzakelijk. Bij het vaststellen van landelijke prioriteiten was ook betrokkenheid van het veld nodig. In een motie sprak de Kamer uit dat leerplanontwikkeling een voldoende schaalniveau, doorlopende leerlijnen, landelijk vastgestelde prioriteiten en een bundeling van kennis vereist. Meer vraagsturing zou in dat verband ook gerealiseerd kunnen worden door een sterkere programmatische aansturing vanuit de onderwijssectoren in plaats van door verschuiving van budgetten. Ook het Cito zou zijn landelijke functie moeten behouden. In dit verband werd ook gepleit voor een centraal budget voor het CINOP (Centrum voor Innovatie van Opleidingen), naast de middelen voor de innovatiebox.

Verder was er zorg over de positie van het speciaal onderwijs. In de Kamer werd de vraag gesteld of het speciaal onderwijs met het nieuwe systeem voldoende zou worden bediend. Door de schaal is het daar vaak moeilijk om innovaties van onderop tot stand te laten komen. Er zouden waarborgen moeten worden ingebouwd om ook het speciaal onderwijs te laten profiteren van landelijke onderwijsondersteunende activiteiten.

Ook werd gepleit voor een koppeling van onderwijsontwikkeling met de o&o-activiteiten (onderzoek en ontwikkeling) op het terrein van onderwijs, waarbij het met name ging om de lectoren in het hoger beroepsonderwijs en de onderzoeksgroepen en -instituten op de universiteiten.

De commissie-Dijsselbloem ten slotte heeft in haar rapport een aantal constatering en aanbevelingen gedaan die in dit verband relevant zijn.⁹ Zo stelde zij onder andere dat een heldere afbakening van de verantwoordelijkheid van de overheid en van de scholen ontbrak, dat de wetenschappelijke onderbouwing van de vernieuwingen tekortschoot en dat derden de didactische vrijheid van scholen invulden. In verband hiermee is de volgende opmerking van de commissie belang. Deze betreft de rol van de lpc's. "De zeggenschap over het budget voor hun ondersteunende werk is geleidelijk aan verschoven van het ministerie naar de scholen zelf. Daarmee was een omslag van werken, van aanbod- naar vraagsturing beoogd. In werkelijkheid toonden de centra, met name het KPC en het APS, zich in hun aanbod richting scholen als krachtige voortrekkers van verdere didactische vernieuwingen in de richting van het nieuwe leren."

1.5 Over dit advies

Hoofdstuk 2 biedt een schets van ontwikkelingen rondom en perspectieven op ondersteuning. Na een schets van de geschiedenis van de ondersteuning volgt een kort overzicht van de huidige gang van zaken bij onderwijsondersteuning en -ontwikkeling. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aanduiding van de perspectieven onderwijsveld, overheid en markt vanwaaruit de raad ondersteuning en ontwikkeling beziet. De hoofdstukken 3 tot en met 5 gaan nader in op de bevindingen waartoe de raad komt op basis van deze perspectieven. Hoofdstuk 6 formuleert ten slotte aanbevelingen.

Dit advies is tot stand gekomen met behulp van twee onderzoeken van het IVA: *Verschuiving in de onderwijsondersteuning* (2009a) en *Verschuiving in de onderwijsondersteuning. Appendix: zicht op de middelen* (2009b). Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met en heeft een schriftelijke raadpleging plaatsgevonden van deskundigen uit het veld (leraren, onderwijsmanagers en aanbieders van onderwijsondersteuning) en uit de wetenschap. Ten slotte heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden met een aantal vertegenwoordigers van aanbieders van onderwijsondersteuning.

⁹ Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008.

Op het gebied van onderwijsondersteuning was van oudsher het aanbod leidend bij de bepaling van de inhoud. De overheid heeft ernaar gestreefd in deze situatie verandering te brengen en de inhoud tot stand te laten komen op basis van wat het onderwijsveld wil. Dit heeft ertoe geleid dat nieuwe aanbieders zich op de markt hebben gemeld en dat scholen zelf taken op zich hebben genomen. De huidige situatie zal worden beschreven vanuit drie perspectieven: dat van het onderwijs, dat van de overheid en dat van de markt.

2 Ontwikkelingen in en perspectieven op ondersteuning

Dit hoofdstuk geeft in de eerste plaats een korte schets van de geschiedenis van de ondersteuning (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt een globaal beeld geschetst van soorten aanbieders die op de markt van onderwijsondersteuning actief zijn. Tevens wordt kort ingegaan op het aanbod van achttien aanbieders, geordend naar de thema's vakinhoudelijk en onderwijskundig, leerlinggericht en leraar/schoolorganisatie (paragraaf 2.2). Ten slotte worden de drie perspectieven geschetst waarmee de raad in dit advies het vraagstuk van onderwijsondersteuning en onderwijsontwikkeling bekijkt: onderwijsveld, staat en markt (paragraaf 2.3).

2.1 Geschiedenis van de ondersteuning

Aanbodfinanciering

De historische achtergronden van de instellingen die een functie vervullen op het gebied van onderwijsondersteuning zijn zeer divers. Zo zijn de schoolbegeleidingsdiensten op initiatief van de gemeenten en het onderwijsveld ontstaan en pas veel later ook door het Rijk gesubsidieerd. Daarnaast zijn er, mede op initiatief van de overheid, in de loop van de twintigste eeuw diverse landelijke instellingen opgericht met eigen taken in de educatieve infrastructuur. De Ipc's hebben hun wortels in de verzuilde onderwijsvak- en besturenorganisaties.

Eind jaren zeventig ontstond een groeiende behoefte aan een formele basis voor en meer samenhang tussen de gesubsidieerde ondersteuningsinstellingen. Dit mondde in 1987 uit in de WOV (Wet op de onderwijsverzorging) waarin hun taken en bekostiging werden geregeld. Deze wet ging uit van centrale bekostiging omdat onderwijsondersteuning gezien werd als basisvoorziening voor het onderwijs. In 1990 echter bekritiseerde de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) de Nederlandse educatieve infrastructuur vanwege het versnipperde karakter ervan. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) adviseerde de overheid vervolgens te kiezen voor lichtere regelgeving met meer keuzevrijheid voor de scholen, oftewel een vraaggerichte benadering. De regering stond achter dit

advies, al waren er flinke debatten in de Kamer en het veld. De WOV werd later opgevolgd door twee wettelijke regelingen: de Wet regeling schoolbegeleiding (later vervangen door de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding) en de Wet-sloa (subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten).¹⁰ Hierin is de positie van de onderwijsondersteuners wettelijk verankerd. De onderwijsondersteuners speelden een belangrijke rol bij de innovatie en ontwikkeling van het onderwijs in de school door de ontwikkeling en overdracht van kennis en door het aanbieden van ondersteuningsaanbod. Scholen waren in die periode vooral afhankelijk van het aanbod van deze onderwijsondersteunende organisaties.

Overgang naar vraagfinanciering¹¹

Aan het begin van deze eeuw veranderen echter de opvattingen over de educatieve infrastructuur, de rol van onderwijsondersteuning en de positie van de school daarin, mede als gevolg van politieke trends als decentralisatie.¹² De werkwijze van de onderwijsondersteuners kwam daardoor steeds meer onder druk te staan.

Op basis van diverse onderzoeken en evaluaties kunnen de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen op een rij gezet worden:¹³

- de nadruk op en erkenning van de relatieve autonomie van scholen om hun onderwijs – binnen bepaalde kaders – in te richten op de manier waarop zij dit zelf willen;
- het belang van keuzevrijheid voor ouders, leerlingen en studenten;
- het denken over en de implementatie van lumpsumbekostiging;
- meer marktwerking op het gebied van onderwijsondersteuning, inclusief een afstandelijker rol van de overheid in onderwijsvernieuwing, na evaluatie van de WOV;
- de nadruk die de laatste jaren in alle maatschappelijke sectoren is komen te liggen op de ontwikkeling van de professional, waarbij persoonlijke ontwikkeling, vraagsturing en aansluiting op de profilering van de eigen organisatie voorop staan;
- het belang dat de overheid hecht aan het gebruik van onderzoeksresultaten door scholen bij het nemen van beslissingen over de inrichting van het onderwijs: op evidentie gebaseerd onderwijs;¹⁴
- de nadruk op het gebruik van gegevens door scholen bij het verbeteren van het onderwijs (resultaatgericht onderwijs);
- de constatering dat scholen vaak nauwelijks op de hoogte zijn van wetenschappelijke onderzoeksresultaten en zich daar doorgaans niet door laten leiden: een kloof tussen onderzoek en praktijk; en
- de nieuwe verhoudingen in het onderwijsveld, onder meer door de komst van de sectororganisaties.

Deze ontwikkelingen hebben alle bijgedragen aan een verschuiving in het denken over onderwijsondersteuning, waarbij vraagsturing in de plaats komt van aanbodsturing. Over de vraag hoe deze vraagsturing dan gestalte moet krijgen, zijn diverse onderzoeken en adviezen gepubliceerd. Een belangrijke impuls in dit kader was de evaluatie van de Wet-sloa in 2004.¹⁵ Geconcludeerd werd dat er behoefte was aan een “versterkte schooloverstijgende r&d-functie

¹⁰ De instellingen die onder deze wet vielen, worden nog altijd als sloa-instellingen aangeduid. Het gaat om de landelijke pedagogische centra, CINOP, Cito en SLO.

¹¹ Het volgende is voor een belangrijk deel ontleend aan de studie *Verschuiving in de onderwijsondersteuning die het IVA in opdracht van de Onderwijsraad ter voorbereiding van dit advies heeft verricht* (IVA, 2009a).

¹² Vermeulen & Wolf, 2001 en Wolf, 2002.

¹³ Wolf, 2001; Gorter, 2007; Ros, Beek & Hessing, 2008.

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007a, 2007b; Onderwijsraad, 2006.

¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005b.

voor het onderwijs door het vervullen van een onderzoeks- en ontwikkelingsfunctie die start bij de scholen zelf in plaats van het implementeren van elders bedachte innovaties.”

Een tweede impuls vormde het besluit van de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) in 2006 om de onderwijssector zelf verantwoordelijk te maken voor de onderwijsondersteuning: “onderwijsinstellingen zullen meer verantwoordelijkheid krijgen om naar eigen inzicht het onderwijs vorm te geven op een manier die met de wensen en opvattingen van de direct betrokkenen zoveel mogelijk overeenkomt. De sector en de scholen worden in positie gebracht om eigen keuzes te maken en te bepalen welke richting zij inslaan. De veranderde bestuurlijke verhoudingen leggen sterk de nadruk op innovatie, het onderhoud van de professionaliteit en de kwaliteitszorg. De sector krijgt hier een eigen verantwoordelijkheid. De onderwijsondersteunende instellingen gaan meer vraaggestuurd werken en de sectororganisaties krijgen meer verantwoordelijkheid voor de programmering.”¹⁶

Een derde belangrijke impuls werd gevormd door het besef dat de eigen verantwoordelijkheid van scholen voor hun innovatie ook betekende dat scholen ‘empowered’ moesten worden om dit te realiseren. Onderzoek van de Vlaamse Onderwijsraad concludeerde in 2005 dat via onderwijsondersteuning het beleidsvoerend vermogen van scholen versterkt kan worden; onderwijsondersteuning moet dan vooral gericht zijn op capaciteitsontwikkeling en minder op het ‘oplappen’ van vastgestelde tekorten. Dit vraagt om een coachende, ondersteunende en reflectieve houding, zodat scholen zelf oefenen met probleemoplossend gedrag. In Nederland wordt dit later vertaald als de behoefte aan ‘capacity building’: het werken aan het vermogen van scholen om zelfstandig op een onderzoekende manier te werken aan voortdurende verbetering van het onderwijsproces.¹⁷

Financiële verschuivingen

De genoemde beleidsmatige ontwikkelingen hebben geleid tot een nieuw systeem. Uitgangspunt daarvan is meer eigen verantwoordelijkheid voor de inzet van middelen voor de scholen en een innovatie- en ondersteuningsstructuur die inhoudelijk beter aansluit bij de vragen die uit de scholen komen; een verschuiving dus van aanbodsturing naar vraagsturing. De verwachting is dat dit gerealiseerd kan worden door een verschuiving van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering. Het nieuwe systeem uit zich dan ook met name in een verschuiving van de financieringsstromen en de daarbij behorende taken van de diverse instellingen.

In principe kunnen er voor de onderwijsondersteuning in het funderend onderwijs drie financieringsstromen onderscheiden worden, namelijk de schoolbegeleidingsmiddelen, de nascholingsmiddelen en de middelen voor o&o (de sloa-gelden). De schoolbegeleidingsmiddelen werden voorheen via de gemeenten omgezet naar begeleidingsuren voor een school. Vervolgens maakten de lokale of regionale schoolbegeleidingsdiensten met de school afspraken over de invulling van deze uren. De nascholingsmiddelen kwamen terecht bij de opleidingen, die daarmee vervolgens de scholen een nascholingsaanbod konden aanbieden.

Door de invoering van de lumpsumfinanciering komen zowel de nascholingsmiddelen (sinds 2006, als gevolg van de Wet invoering vraagfinanciering) als de schoolbegeleidingsmiddelen (sinds 2008, als gevolg van de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding) nu rechtstreeks terecht bij de scholen, die volledige bestedingsvrijheid hebben. Dit betekent dat scholen zelf mogen weten of ze geld besteden aan schoolbegeleiding en zo ja, hoe ze dat geld willen beste-

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006c.

¹⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

den en welke partij (intern of extern) ze daarbij betrekken. Er is dus geen gedwongen winkeling meer bij de schoolbegeleidingsdiensten (inmiddels onderwijsadviesdiensten genoemd), behalve daar waar gemeenten voorwaarden stellen aan de inzet van hun eigen gemeentelijke bijdrage aan het onderwijsbeleid. Gemeenten waren vóór de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding wettelijk verplicht om schoolbegeleidingsdiensten in stand te houden. Veel gemeenten zetten hiertoe naast de middelen van de rijksoverheid ook eigen middelen in. Deze verplichting is met ingang van de nieuwe wet vervallen. Gemeenten hebben moeten kiezen om ofwel de gehele subsidie voor schoolbegeleiding stop te zetten of om hun eigen aandeel hierin te continueren. Volgens de wet mogen zij deze subsidies niet van de ene op de andere dag stopzetten, maar moeten ze worden afgebouwd.

Ook rond de sloa-gelden heeft er een omslag naar vraagsturing plaatsgevonden. De Wet-sloa is in 2004 geëvalueerd. Aangrijpingspunten waren de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Heeft de Wet-sloa gewerkt zoals verwacht? Is het huidige instrumentarium nog bruikbaar voor de toekomst? Een belangrijk onderdeel van de evaluatie vormde de toekomstige werking van de onderwijsondersteunende activiteiten. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de aansturing en vormgeving van deze activiteiten goed aansluiten op de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs?

Een belangrijke conclusie uit de evaluatie was dat de onderwijsondersteunende activiteiten van sloa-instellingen door scholen en gebruikers goed gewaardeerd worden als het gaat om de bruikbaarheid en de mate van aansluiting op de behoeften in het veld. De hanteerbaarheid in termen van structurele implementatie en borging in het eigen schoolbeleid dan wel in het handelen van de leraar vraagt veel meer aandacht.

De minister verklaarde in aansluiting hierop het wenselijk te vinden dat het veld meer zeggenschap zou krijgen over de activiteiten die voortvloeien uit de Wet-sloa. "Zo kan worden bewerkstelligd dat er meer vraagsturing vanuit het veld optreedt en onderwijsondersteunende projecten nauw aansluiten bij de wensen en behoeften van scholen aan schooloverstijgende activiteiten."¹⁸ De denktank- en innovatiemiddelen zijn daarom samengevoegd tot één budget voor o&o voor de sloa-instellingen, onder programmatische aansturing van de sectoren via de sectororganisaties (PO-Raad, VO-raad en MBO Raad). Deze ontvangen dan ook vanaf 2009 middelen om de vraagsturing te bevorderen. Het gaat op termijn om een bedrag van structureel 12 miljoen euro. De sectororganisaties kunnen ook zelf o&o-projecten uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is het innovatieproject *Expeditie durven, delen, doen* van de VO-raad.¹⁹

¹⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005a.

¹⁹ Aarts & Waslander, 2008.

Expeditie durven, delen, doen

Dit project van de VO-raad stimuleert en faciliteert kwaliteitsverbetering in het voortgezet onderwijs door op zestien scholen drie jaar (ronde 1) en vijftig scholen twee jaar (ronde 2) te werken aan innovatie. De innovaties komen uit de scholen zelf en worden onderzocht en onderbouwd. Daarnaast bevordert het project ook het delen van kennis tussen scholen. Er is gekozen voor de term expeditie om aan te geven dat het om een ontdekkingsreis gaat: scholen bepalen zelf wat ze in die drie jaar willen realiseren, hoe ze dat willen aanpakken en met wie. Wel zijn er door de VO-raad vier thema's benoemd waar de onderzoeksvragen van de scholen bij aan moeten sluiten: Nederland talentenland (hoe kunnen scholen talenten van leerlingen meer tot ontwikkeling brengen, zodat meer leerlingen excelleren); met plezier naar school (hoe kunnen scholen leerlingen meer motiveren en betrokken maken bij het leren); onderwijs is populair (hoe kunnen scholen de professionalisering van docenten stimuleren); en als overkoepelend vierde thema: duurzaam vernieuwen in het voortgezet onderwijs.²⁰ Scholen werken samen met onderzoekers aan het beantwoorden van die vraag. Het project moet een omgeving scheppen waarin onderzoekers de scholen ondersteunen, effecten meten, en publiceren over wat er in de deelnemende scholen over innoveren te leren valt. Daarbij worden de leerlingen intensief betrokken. Daarnaast is er een overkoepelend wetenschappelijk onderzoek naar processen en effecten van vernieuwingen op scholen, zodat de ervaringen van enkele scholen meerwaarde krijgen voor de hele onderwijssector.

Bron: Website van het project; IVA (2009a).

Daarnaast zal de jaarlijkse afbouw van het innovatiebudget niet verder worden doorgetrokken, maar bij de sloa-instellingen worden aangewend voor o&o.

Het voorgaande is vastgelegd in de *Vaststellingsovereenkomst afronding evaluatie SLOA*, waarin de minister van OCW, de sloa-instellingen en de genoemde sectororganisaties participeren.²¹ Hierin is ook overeengekomen dat voor het Cito de vraagfinanciering is opgeschort tot 2010, totdat besloten is hoe het PPON-project (Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau) gecontinueerd wordt. Van 2009 tot 2013 worden de middelen voor onderwijsondersteuning die rechtstreeks naar de sloa-instellingen gaan, jaarlijks met 10% verminderd, oplopend tot 50% in 2013. Het gaat hier om de middelen voor innovatie en denktank, de veldaanvragen SLO, het onderdeel ontwikkeling SLO, en het onderdeel expertisecentrum Cito. Het bedrag dat jaarlijks in mindering wordt gebracht op het activiteitenbudget van de instellingen, komt niet rechtstreeks bij de scholen terecht, maar wordt overgedragen aan de sectororganisaties en blijft voor onderwijsontwikkeling bestemd. Deze organisaties kunnen dit budget naar eigen inzicht besteden aan het inhuren van instellingen om wenselijk geachte o&o-doelstellingen te bereiken.

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs is in 2006 een nieuwe systematiek voor innovatie ingevoerd.²² Er wordt daarbij in het innovatiebeleid een onderscheid gemaakt tussen een basis-, een breedte- en een diepte-innovatiestrategie, afgeleid van het stimuleringsmodel voor innovatie, zoals dat uiteengezet is in het rapport *Koersen op vernieuwing* van de SER (Sociaal-Economische Raad).²³

Het vernieuwen van het beroepsonderwijs gericht op het functioneren, onderhouden en optimaliseren van het primaire proces behoort tot de reguliere taak van de onderwijsinstellingen (basisinnovatie). Hiervoor ontvangen de onderwijsinstellingen reguliere bekostiging.

20 Voorbeelden van de plannen van individuele scholen zijn: Hoe krijg je een cultuuromslag waardoor excelleren heel gewoon wordt? Hoe kunnen competenties en leerintenties van leerlingen systematisch in kaart gebracht worden? Kunnen achterstandsleerlingen een hoger niveau bereiken dankzij innovaties in het onderwijs, zoals focusprogramma's en sport- en cultuur aanbod na schooltijd?

21 *Vaststellingsovereenkomst afronding evaluatie SLOA*, 2006.

22 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006c.

23 Sociaal-Economische Raad, 2002.

In het kader van de breedtestrategie gaat het om het verspreiden van innovatieresultaten en het verankeren ervan op instellingsniveau ter versterking van het gehele beroepsonderwijs. De hiervoor beschikbare middelen worden via een groeimodel zo veel mogelijk gebundeld en geormerkt beschikbaar gesteld via de innovatiebox (het vernieuwingsfonds), gekoppeld aan de lumpsum van de instellingen. Deze systematiek heeft de volgende kenmerken: landelijke innovatieagenda met thema's; middelen in de innovatiebox; verantwoording achteraf; en monitoring. Dit betekent dat aan de hand van de thema's uit de landelijke innovatieagenda door de partijen in de regio afspraken worden gemaakt over concrete innovaties. De scholen en bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het convenant en, in lijn met de advisering van de Onderwijsraad, het tot stand brengen van innovatiekringen op basis van regionale thema's. Voor de aanwending van de middelen uit de innovatiebox is de innovatieagenda (op basis waarvan regionale afspraken worden gemaakt) van toepassing.²⁴

Hoewel het belang van kennisontwikkeling van onderop niet ter discussie staat, wordt toch in brede kring onderschreven dat in aanvulling daarop een efficiënte landelijke kennisinfrastructuur essentieel is voor de ontwikkeling van het beroepsonderwijs. Met het oog daarop is het ECBO (Expertisecentrum Beroepsonderwijs) opgericht, bestaande uit de fusiepartners Max Goote Kenniscentrum en het Cinop Expertisecentrum. Deze organisatie heeft vooral als taken het verrichten van onderzoek en kennisvorming met een meer fundamenteel karakter, maar met de nadruk op de oplossing van praktische vraagstukken. Recente ervaringen met innovaties in het onderwijs laten zien dat deze effectiever verlopen naarmate er meer sprake is van een systematische wisselwerking tussen theorie en praktijk, tussen denken en doen, tussen ontwikkelen en implementeren.²⁵

Naast de inzet van middelen voor de basis- en breedtestrategie worden via afzonderlijke regelingen innovatiemiddelen aan de onderwijsinstellingen beschikbaar gesteld om samen met het bedrijfsleven experimentele innovatieprojecten te realiseren, zoals het innovatiearrangement (diepte-innovatie).²⁶

Met de geschetste verschuivingen van de aanbod- naar de vraagzijde is het onderwijs ook voor niet-gesubsidieerde ondersteuners interessanter geworden als klant en zijn er meer spelers gekomen op de 'open markt' van onderwijsondersteuning. De instellingen zijn hierdoor gedwongen tot een nog meer vraaggerichte werkwijze. Daarnaast stimuleren overheid en maatschappelijke organisaties veranderingen en vernieuwingen in het onderwijs ook via andere kanalen. Te denken valt hierbij aan onderzoek bij de PROO (Programmaraad voor het onderwijsonderzoek) van de NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek), aan organisaties zoals het Platform Bèta Techniek, enzovoort.

Door de ontwikkelingen in de ondersteuning van het onderwijs zijn het niet meer uitsluitend de gespecialiseerde organisaties die op dit terrein een rol spelen. Nieuwe bedrijven hebben de markt betreden, maar ook scholen en sectororganisaties in het onderwijs hebben een deel van deze taken zelf op zich genomen. Onderwijsondersteuning is daarmee niet meer per definitie een dienst die aan scholen wordt geleverd, maar betreft taken die door scholen zelf of door derden worden uitgevoerd om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen.

24 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006b.

25 Expertisecentrum Beroepsonderwijs, 2008.

26 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006a.

Overzicht van soorten aanbieders, inclusief aanbod van achttien aanbieders

Soorten aanbieders

Onderstaand overzicht geeft een globale indruk van de bestaande soorten aanbieders, hun aanbod en de wijze van financiering. Dit advies gaat slechts over een deel van dit aanbod. Het overzicht is bedoeld als illustratie van het totaal aan aanbod. Volledigheid is niet nagestreefd. Ook laat het overzicht zien dat vraagfinanciering slechts geldt voor een deel van het aanbod.

Overzicht 1: Aanbod onderwijsondersteuning

Organisatie	Aanbod (overwegend)	Wijze van financiering
1. (Voorheen gesubsidieerde) onderwijsbegeleidingsdiensten of onderwijsadviesbureaus	Schoolontwikkeling en individuele begeleiding leerlingen. Werken primair voor vve, het basisonderwijs, maar steeds vaker ook voor de kinderopvang, het vo en soms de bve-sector.	Vraagfinanciering, soms aangevuld met gemeentelijke subsidies.
2. Sloa-instellingen	Schoolontwikkeling en landelijke producten. Werken voor alle sectoren. Lpc's werkten voorheen alleen voor vo, maar hebben hun werkterrein uitgebreid. Cinop enkel voor beroepsonderwijs.	Vraagfinanciering én landelijke o&o-budgetten.
3. Lerarenopleidingen en nascholingsinstituten	Nascholing en training leraren en docenten (alle sectoren).	Vraagfinanciering (leraren en scholen) en overheid (via belastingteruggaaf).
4. Expertise- en kenniscentra	Nascholing en training, implementatieprojecten en onderzoeksprojecten rond één thema.	Per centrum verschillend (overheid en/of scholen).
5. Schoolbesturen	Steun aan 'eigen' scholen. Voorbeeld: Ons Middelbaar Onderwijs Kenniscentrum. Maar ook rec's in het speciaal onderwijs.	Vanuit de lumpsum.
6. Sectororganisaties (po-, vo-, aoc- en mbo-raad)	Informatie (website, onderzoek, publicaties, documentatie), helpdesk, regiobijeenkomsten en conferenties voor besturen en schoolleiders in de sector. Daarnaast o&o-gerichte activiteiten (zelf of via opdrachtverlening aan lpc's)	Onderwijsinstellingen (via lidmaatschap van de brancheorganisatie) en met middelen beschikbaar gekomen door vrijval van sloa-gelden.

Organisatie	Aanbod (overwegend)	Wijze van financiering
7. Vakverenigingen leraren	Informatie en documentatie, conferenties, vaklezingen en (vakdidactische) scholing.	Deskundigheid 'gratis' vanuit ho en vraagfinanciering (leraren).
8. Educatieve uitgevers	Scholing in gebruik leermiddelen.	Uitgevers zelf (onderdeel dienstverlening).
9. Zelfstandige adviseurs en adviesbureaus	Schoolontwikkeling en innovatietrajecten, maar soms ook individuele hulp aan leerlingen.	Vraagfinanciering.
10. Schoolbudgetten voor innovatie van de overheid, uitgevoerd door gemeentes, agentschappen, brancheverenigingen of projectbureaus	Specifiek onderwerp.	Overheidssubsidie.
11. Belangengroepen	Lesmateriaal en gastdocenten.	Organisaties zelf (soms met overheidssubsidie).
12. Bedrijfsleven	Sponsoring en leveren van deskundigheid, vooral beroeps- onderwijs.	Bedrijfsleven zelf.

Lerarenopleidingen en nascholinginstituten

Lerarenopleidingen (hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) hebben door de aard van hun werkzaamheden (stageplekken) veel contacten met scholen in een regio. Op basis van deze contacten vragen scholen lerarenopleidingen ook om nascholing van zittend personeel te verzorgen. Scholen komen met name met vragen als zij merken dat hun examenresultaten achteruit gaan. Er zijn drie overkoepelende overlegorganisaties voor lerarenopleidingen: ICL (Interdisciplinaire Commissie Lerarenopleidingen van de VSNU: overleg universitaire lerarenopleidingen), ADEF (Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten: overleg lerarenopleidingen in het hoger beroepsonderwijs) en LOBO (Landelijke Overleg Lerarenopleidingen Basisonderwijs). Voorbeeld van een aanbod van deze organisaties is de website www.leroweb.nl onder eindverantwoordelijkheid van het ADEF.

Expertise- en kenniscentra

Expertise- en kenniscentra bestaan inmiddels op uiteenlopende terreinen en houden zich ook bezig met diverse onderwerpen die raken aan onderwijs. Sommige van deze voorzieningen worden opgezet en uitgevoerd door universiteiten en hogescholen. Voorbeelden:

- het Expertisecentrum Nederlands, een facultair instituut van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen;
- het Freudenthal Instituut voor didactiek van wiskunde en natuurwetenschappen van de Universiteit Utrecht;
- het Expertisecentrum Moderne Vreemde Talen, een samenwerkingsverband van het ICLON (Interfacultair Centrum voor Lerarenopleiding, Onderwijsontwikkeling en Nascholing), de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit Leiden, de lerarenopleiding van de Hogeschool Rotterdam en de pabo van de Hogeschool Leiden;

- het Expertise Centrum Techniek (in het basisonderwijs), een initiatief van Hogeschool INHOLLAND; en
- het Expertisecentrum taal, onderwijs en communicatie van de Rijksuniversiteit Groningen, dat werkt aan onderwijsverbetering door taalactiverende didactiek, materiaalontwikkeling en onderzoek.

Daarnaast zijn er kenniscentra, landelijke centra en platforms die ofwel opgericht zijn door de overheid, ofwel vanaf enig moment overheidssubsidie ontvangen om te werken aan bepaalde overheidsdoelstellingen; bijvoorbeeld het Europees Platform, het Landelijk Centrum voor Onderwijs en Jeugdzorg en het Deltaplan Techniek.

Het Kenniscentrum EVC

Dit kenniscentrum bestaat sinds 2001. Het is opgericht en wordt onderhouden door het CINOP. Sinds 2008 is de doelstelling van het kenniscentrum gekoppeld aan de opdracht van de Projectdirectie Leren en Werken om concrete acties in gang te zetten ter verbetering van regionale en landelijke samenwerking tussen overheid, onderwijs en ondernemers, met als doel om vooruitgang te boeken met een leven lang leren.

Bron: <http://www.kenniscentrumevc.nl/>

Schoolbesturen en scholen zelf

Er is de laatste jaren een tendens dat scholen steeds meer taken die voorheen werden uitbesteed aan externe ondersteuners, zelf gaan verzorgen, in samenwerking met elkaar; bijvoorbeeld binnen de wsns-samenwerkingsverbanden (weer samen naar school). En zaken als de invoering van een nieuwe lesmethode laten scholen steeds vaker uitvoeren door een ervaren leraar dan door een externe adviseur. Het beroep dat zij op externe ondersteuning doen verandert hierdoor: er is meer vraag naar 'train de trainer' activiteiten.²⁷

Sommige grote schoolbesturen zetten een eigen kenniscentrum of interne academie op, van waaruit ondersteuning plaats vindt. Een voorbeeld uit het voortgezet onderwijs is het kenniscentrum van Ons Middelbaar Onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs zijn er eveneens veel initiatieven (bij voorbeeld de NOVA-Academie, de Zadkine Academie). Het procesmanagement MBO 2010 wil een netwerk van deze academies vormen. Dit om de versnippering in het aanbod van trainingen te stoppen en alle aanwezige kennis en expertise bij elkaar te brengen.

Vakverenigingen leraren

Vakverenigingen van leraren organiseren van oudsher nascholing in de vorm van studiedagen. Zo bestaat Levende Talen in 2011 honderd jaar en is daarmee de oudste onderwijsondersteunende organisatie. De vakverenigingen zoeken vrijwillige deskundigen van universiteiten (bijvoorbeeld ICLON). Voorheen deden deskundigen dit vrijwel gratis (boekenbon), maar steeds vaker moet hiervoor betaald worden omdat ook op de universiteiten de werkzaamheden steeds meer op de inkomsten worden afgestemd. Hierdoor wordt deze ondersteuning te duur voor de vakverenigingen. Dit voorbeeld illustreert dat veranderingen in de balans tussen overheid, markt en onderwijsveld in de ene sector van invloed kunnen zijn op het functioneren van andere sectoren. Overigens kunnen organisaties ook vanuit het marktwerkingsperspectief onderkennen dat het loont om een goede relatie met vakverenigingen op te bouwen door een gratis studiedag aan te bieden (net als uitgevers, zie onder).

²⁷ Bron: rondetafel Onderwijsraad, maart 2009.

Vaklezingen van de Landelijke Vereniging van Neerlandici

- Cyrille Offermans: Mea culpa - De geruisloze verdwijning van het vak Nederlands (2004);
- René van Stipriaan: Waar zit de winst? Digitalisering in de neerlandistiek (2003);
- Abram de Swaan: Het Nederlands in de Europese talenconstellatie (2002);
- Marita Mathijssen: Een knieval voor de luie lezer? Over het hertalen van historische teksten (2001);
- Henk Boeke: Lezers worden schrijvers en schrijvers worden lezers. Over de veranderingen die de interactieve communicatie teweegbrengen in de uitgeverwereld (2000);
- Presentatie rapport Wat unbidan we nu? van de Raad voor de Neerlandistiek (1998);
- Judith Schoonenboom over de nieuwste toepassingen van ict-programma's (1998); en
- Toine Braet over de eindexameneisen in het middelbaar onderwijs(1997).

Bron: www.lvvn.nl

Uitgevers en leermiddelen

Uitgevers doen veel aan nascholing in de vorm van trainingen voor scholen die hun lesmethodes willen invoeren (onder de noemer van voorlichting aan scholen, informatiebijeenkomsten over een lesmethode of regionale gebruikersbijeenkomsten). Zij doen dit doorgaans gratis, als extra dienstverlening. Het is onduidelijk wat de kwaliteit hiervan is. Uitgevers houden ook vaak bij hoe docenten met de nieuwe lesmethode werken.

Het Ministerie van OCW ondersteunt en subsidieert de samenwerking van scholen op het gebied van leermiddelen via het programma leermiddelenbeleid. Dit bestaat uit een subsidie-regeling leermiddelenbeleid, informatievoorziening en bijeenkomsten. De VO-raad voert het programma uit. Scholen die steun willen bij het formuleren van hun leermiddelenbeleid, konden tot 1 juni 2009 subsidie aanvragen. De website Leermiddelenvo.nl is een initiatief van het *Programma leermiddelenbeleid*.

Welke methode?

De aanbodzijde van de leermiddelenmarkt wordt gekenmerkt door een enorme verscheidenheid: rijp en groen, van degelijke schoolboeken tot innovatieve en interactieve applicaties. Naast de vertrouwde educatieve uitgeverijen betreden veelsoortige nieuwkomers de markt. Wat kan het voortgezet onderwijs leren van het middelbaar beroepsonderwijs? Daar wordt bijvoorbeeld al langer gewerkt met leermiddelenbanken en het gezamenlijk ontwikkelen van leermiddelen in consortia van scholen. Zie bijvoorbeeld de website <http://www.leermiddelenvo.nl/page/arrangeren>.

Overheid: schoolbudgetten voor innovatie

Scholen worden in principe gefinancierd op basis van lumpsumbekostiging. Het schoolbestuur bepaalt zelf hoe hij dit budget uitgeeft om de onderwijskwaliteit (in de meest brede zin van het woord) te garanderen.

Daarnaast stimuleert de overheid diverse vormen van onderwijsinnovaties via geoordeelde subsidies en budgetten, die scholen kunnen aanvragen. Om hiervoor in aanmerking te komen moeten de scholen werken aan bepaalde vooraf vastgestelde overheidsdoelen. Het gaat meestal om tijdelijke subsidies die onder verschillende namen worden verstrekt, zoals ontwikkeltrajecten, innovatieprojecten en impuls gelden. De subsidies beslaan een reeks onderwerpen. Momenteel zijn er bijvoorbeeld landelijke subsidieregelingen rondom nieuwe zorgstructuren (passend onderwijs), invoering en gebruik van ict (informatie- en communicatietechnologie) op school, het opleiden van personeel op school, het opzetten van schakelklassen voor kinderen met een taalachterstand, internationalisering in het onderwijs, het stimuleren van de aandacht voor techniek en op evidentie gebaseerd werken in het onderwijs (Onderwijs Bewijs, zie kader hieronder). De projecten en

regelingen worden uitgevoerd door uiteenlopende partijen, waaronder agentschappen van de ministeries, sloa-instellingen, speciaal opgerichte overheidssteunpunten (bijvoorbeeld Passend Onderwijs), en gemeenten.

Voorbeeld 1: kaderregeling voortgezet onderwijs

Bedrijven, kennisinstellingen en overheden kunnen bij SenterNovem terecht voor advies, kennis, en financiële ondersteuning op het gebied van economische groei en duurzaamheid. SenterNovem is een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken. Het voert bijvoorbeeld de Kaderregeling innovatie voortgezet onderwijs uit. Van 2004 tot 2008 bood deze regeling scholen voor voortgezet onderwijs de mogelijkheid om aanvullende bekostiging te ontvangen voor innovatieve projecten.

Voorbeeld 2: schakelklassen via de gemeente

Vanaf het schooljaar 2006-2007 stelt het Ministerie van OCW aan gemeenten met gewichtenleerlingen middelen ter beschikking voor de landelijke invoering van schakelklassen. Deze zijn bestemd voor leerlingen in het primair onderwijs die te kampen hebben met taalachterstand. Het doel is om die leerlingen gedurende een schooljaar zodanig bij te spijkeren dat zij daarna in staat zijn om het onderwijs op hun eigen niveau te kunnen vervolgen. Zij krijgen gedurende dat schooljaar intensief taalonderwijs in een aparte groep.

Voorbeeld 3: Actieprogramma onderwijs bewijs

Het Actieprogramma onderwijs bewijs richt zich op experimenteel onderzoek binnen het primair en voortgezet onderwijs. Het doel is om via wetenschappelijke experimenten kennis te krijgen over wat werkt en niet werkt in het onderwijs. Voor het programma is een budget beschikbaar van ongeveer 25 miljoen euro voor de periode 2007-2010. Zie <http://www.minocw.nl/onderwijsbewijs/index.html>

Belangengroepen

Belangengroepen brengen een enorm aantal lespakketten over de meest uiteenlopende thema's op de markt. Het gaat vaak om onderwerpen op het gebied van gezondheid, bijvoorbeeld genotmiddelen, gezonde leefomgeving, gezonde leefstijl of mondgezondheid (zie het advies *Buiten de gebaande paden*²⁸ van mei 2009 over de vraag hoe sectoren buiten de gezondheidszorg een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van op sociaaleconomische factoren gebaseerde verschillen in gezondheid). Maar het gaat ook over discriminatie, mensenrechten, verkeersveiligheid, milieu, rouwverwerking, sociale vaardigheden, enzovoort.

Bedrijfsleven

In het beroepsonderwijs sponsoren bedrijven regelmatig activiteiten buiten schooltijd en hebben zij vaak een substantiële inbreng, ook als het gaat om de inhoud van een vernieuwing.

Voorbeeld: bijdrage aan vmbo-elektrotechniek

Jan van Hilten, elektrodocent vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) bij het Arenttheem College, kreeg het voor elkaar om 32 bedrijven te laten meewerken aan het up-to-date maken van het elektro-onderwijs. De bedrijven zaten te springen om goed geschoolde elektromonteurs. De scholen zaten met te krappe budgetten. Al gauw vonden ze een aantal concrete punten waarop ze een samenwerkingsovereenkomst konden afsluiten: sponsoring, stages voor docenten en leerlingen, bedrijfsbezoeken en gastlessen. Ze maakten een modelovereenkomst en ieder bedrijf kon aangeven op welke punten het samenwerking wilde. En vanaf die tijd stuurt Van Hilten ieder jaar 32 bedrijven een samenwerkingsovereenkomst voor verlenging toe. Van Hilten heeft nooit een opzegging ontvangen; wel suggesties voor verbetering.

Bron: Ministerie van OCW: Werken in krachtig en eigentijds vmbo, <http://www.minocw.nl/documenten/vmbo-fold10-werkenvmbo.pdf>

28 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Onderwijsraad & Raad voor het openbaar bestuur, 2009.

Soms ook werken scholen voor beroepsonderwijs samen met sectorfondsen (waaronder opleidings- en ontwikkelingsfondsen). Deze stichtingen (private organisaties) worden bestuurd door de werkgevers- en werknemersorganisaties in een branche. De fondsen worden gevuld met bijdragen van aangesloten bedrijven. Afspraken hierover worden meestal (niet altijd) gemaakt in cao's. Werkgevers kunnen een beroep doen op deze middelen. Sommige fondsen (30%) bieden zelf cursussen aan of ontwikkelen scholingsprojecten. Alle fondsen hebben loopbaanadviseurs in dienst, die werkgevers kunnen helpen bij scholings- en opleidingstrajecten voor werknemers.

Het Ministerie van OCW heeft regionale impulsprojecten opgezet om de samenwerking tussen vmbo, roc (regionaal opleidingencentrum) en regionaal bedrijfsleven te versterken.²⁹

Inventarisatie aanbod van achttien aanbieders

Om inzicht te krijgen in het huidige aanbod van onderwijsondersteunende organisaties is, in het kader van het onderzoek dat in opdracht van de raad door IVA (beleidsonderzoek en advies) is uitgevoerd, het aanbod van achttien aanbieders nader geïnventariseerd en geanalyseerd:

- alle lpc's;
- alle (overige) sloa-instellingen;
- twee lerarenopleidingen;
- twee expertisecentra;
- vijf onderwijsadviesbureaus (voormalige onderwijs- en schoolbegeleidingsdiensten); en
- drie (andere) commerciële bureaus van enige omvang.

De raad is zich ervan bewust dat door de selectie van aanbieders geen volledig beeld kan worden gegeven. Niettemin meent hij dat de selectie zodanig is dat – in combinatie met de gesprekken die met een aantal aanbieders en scholen zijn gevoerd – op basis van deze gegevens trends kunnen worden gesignaleerd en conclusies kunnen worden getrokken.

Het totale overzicht van het aanbod van deze achttien aanbieders staat in bijlage 1 van het IVA-rapport. Deze paragraaf bevat een korte analyse van dat aanbod aan de hand van de volgende onderwerpen: de thema's, het soort aanbod en de bijdrage aan innovatie.

In onderstaand overzicht zijn de thema's gerangschikt naar de mate waarin aanbieders er aanbod op hebben ontwikkeld. Ze zijn geordend naar de rubrieken vakinhoudelijk/onderwijskundig, leerlinggericht en leraar-/school-/organisatiegericht. Daaruit blijkt dat de meest voorkomende thema's te maken hebben met meer organisatorische vraagstukken (personeelsbeleid/loopbaanontwikkeling, visie- en beleidsontwikkeling, leiderschap, ict en kwaliteitszorg), met uitzondering van aanbod rond onderwijsmethoden.

²⁹ Zie voor een overzicht: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (z.j.).

Overzicht 2: Aanbod per thema

Thema	Aantal aanbieders
Vakinhoudelijk en onderwijskundig	
Onderwijsmethoden	15
Kwaliteitszorg	11
Taal/lezen	10
Communicatie	9
Rekenen	8
Curriculum/leerplanontwikkeling	4
Burgerschap	3
Cultuureducatie	3
Toetsing en examenprogramma's	2
Inburgering	1
Maatschappelijke stage	1
Natuurkunde	1
Portfolio	1
Techniek	1
Verkeer	1
Leerlinggericht	
Leerlingenzorg	9
Hoogbegaafdheid	7
Dyslexie	7
Loopbaanoriëntatie en -begeleiding	5
Sociaalemotionele ontwikkeling	4
Gedragsproblemen	2
Autisme	1
Leraar/school/organisatie	
Personeelsbeleid/loopbaanontwikkeling	15
Visie- en beleidsontwikkeling	15
Leiderschap	12
Ict	11
Competentiegericht onderwijs	2
Brede school	1
Beheer/financiën	1
Informatiemanagement	1

Als bovenstaande thema's worden vergeleken met de *inhoudelijke* speerpunten zoals die zijn verwoord in de kwaliteitsagenda's, de strategische agenda en de hoofdlijnenbrief, dan valt het volgende op.³⁰ De meeste speerpunten komen aan bod, maar niet als meest voorkomende thema's (elf-vijftien keer). Ze vallen onder de vaker voorkomende thema's (vijf-tien keer) en worden met name aangeboden door de lpc's, de onderwijsadviesbureaus, de lerarenopleidingen, de sloa-organisaties en de expertisecentra. Wat betreft loopbaanbegeleiding en het omgaan met verzuim/schooluitval wordt nog weinig tot niets aangeboden. Ook het systematisch gebruiken

³⁰ Deze paragraaf heeft betrekking op aanbieders. Hun gedrag wordt uiteraard niet alleen bepaald door landelijke thema's, maar ook door de vragen van scholen, en hun eigen kijk op wat belangrijk is voor het onderwijs.

van gegevens is een onderwerp dat nog niet echt onder de aandacht wordt gebracht. Alleen twee sloa-organisaties richten zich hier specifiek op; bij enkele onderwijsadviesbureaus valt het systematisch gebruik van gegevens onder opbrengstgericht werken.

Aanbieders profileren zich ook nog weinig met de *procesmatige* speerpunten 'capacity building' (leren reflecteren) en kennistransfer. Er wordt wel aan transfer gedaan, maar dan vooral vanuit de aanbieder naar de scholen en nog weinig tussen de scholen onderling. De interviews met de aanbieders bevestigen dit beeld ten dele; als gekeken wordt naar de innovatieve thema's die zij aanbieden, dan blijkt dat de nadruk ligt op de thema's rekenen en taal, opbrengstgericht werken en omgaan met talenten en verschillen.

2.3 Drie perspectieven

In het voorgaande zijn ondersteuningsinstanties vanuit verschillende hoeken naar voren gehaald. Het zijn instanties die werken als marktpartij, instanties die vanuit het onderwijsveld zelf ontstaan en instanties die met specifiek overheidsgeld worden ingericht. Bovendien figureren bepaalde instanties in meer dan een van deze drie categorieën. In paragraaf 1.3 is geweten op de combinatie van perspectieven die aan de orde zijn bij het behandelen van vragen rond de ondersteuning van het onderwijs. Beslissingen over het onderhouden en verbeteren van onderwijs kunnen vanuit drie soorten besluitvorming tot stand komen: door politieke processen, door waardenovereenstemming in burger-/veldgemeenschappen en door marktwerkingsprocessen. Voor het onderwerp van dit advies is het nodig al deze drie perspectieven in beschouwing te nemen. Een goede balans tussen deze drie vormen van aansturing van de onderwijsondersteuning is nodig om zo goed mogelijk de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Voor verschillende aspecten van het beleid kan een andere balans gewenst zijn.

Drie perspectieven in samenhang

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw stonden de maakbaarheid van de samenleving en de sturende rol van de overheid centraal. De laatste decennia is de nadruk echter komen te liggen op ruimte geven aan het individu, de individuele keuzevrijheid en de rol van de professional en de burger in het algemeen. Zowel het marktdenken als een toenemend bewustzijn van de expertise van de leraar en de rol van de ouders zijn daar een uiting van. De wijze van overheidssturing is een punt van discussie. Een te ver doorgevoerde centrale aansturing leidt mogelijk tot wereldvreemde oplossingen die niet goed werken in de dagelijkse praktijk van het onderwijs. Marktwerking leidt ertoe dat individuele belangen meer accent krijgen en dat aspecten van goed onderwijs, die niet goed verwerkt zitten in de aansporingen, onderbelicht raken. Vanuit het perspectief van de professional kunnen doelmatigheid en de afweziging van verschillende belangen in de knel komen. Markt, overheid en het onderwijsveld kunnen in de juiste combinatie elkaar versterken en compensatie bieden voor de eigen tekortkoming van elk der componenten.

William Lowe Boyd (2001) stelt hierover het volgende: "the problems public schools face, and the mountain of evidence documenting the slow (if not glacial) pace of reform in the existing system, suggest that a satisfactory solution will require more than just the ability of government (at the local, state or national level) to elicit improvement. Instead, a socially optimal solution is likely to require a new balance between government, market, and civil society involvement in education." Een dergelijke afgewogen combinatie kan compenseren voor de tekortkoming van elke benadering afzonderlijk.

Boyd (2001) stelt ook dat de inbreng van de 'civic society', wat in het kader van dit advies wil zeggen alle betrokkenen uit het onderwijsveld, cruciaal is voor een sociaal optimaal verbeteringsproces in het onderwijs. Leraren en scholen die zich verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van het onderwijs zijn een fundamentele voorwaarde voor succes. In het onderwijs valt een golfbeweging te onderscheiden waar het gaat om de mate waarin kwaliteitsverbeteringen in het onderwijs worden overgelaten aan de markt, de overheid en het onderwijsveld. Het is niet bij voorbaat duidelijk waar de markt zou moeten ophouden en de overheid beginnen. En waar sturing en inspectie door de overheid en aansporingen vanuit de markt de kwaliteit van het onderwijs kunnen bevorderen, kan ook zowel een teveel aan inmenging door de overheid als een teveel aan marktwerking en afrekenprincipes het enthousiasme en verantwoordelijkheidsgevoel van het onderwijsveld ondermijnen. Daarom blijft het noodzakelijk om naar een optimale combinatie te zoeken. Alleen proefondervindelijk en in een open debat kan vastgesteld worden welke combinaties voor welk doel werken en welke niet.

Zoals eerder opgemerkt, wijst ook de vice-president van de Raad van State op de noodzaak van het zoeken naar de juiste combinatie van de drie invalshoeken.³¹ Hij constateert dat in de verhouding tussen deze invalshoeken is in de afgelopen decennia een algemene verschuiving is opgetreden.³² Oorspronkelijk lag het accent op de burgersamenleving. Dat verschoof vervolgens naar de overheid en werd in de jaren tachtig en negentig verlegd naar de markt.

De verzorgingsstaat moest worden teruggedrongen; de overheid moest inkrimpen. Binnen de overheid kwamen de economische rationaliteit (kosten/baten) en het (financiële) beheer voorop te staan. Burgers werden klanten: consumenten van overheidsdiensten. Dat paste in een consumentenmaatschappij, waarin ook de overheid steeds meer als dienstverlener wordt gezien. De democratie is een 'output' democratie geworden. 'Vraagsturing', 'outputmeting' (kwantitatief) en 'afrekenen' zijn de sleutelwoorden. (Rechts)regels die daarbij in de weg staan, moeten worden opgeruimd.

Bij het verleggen van het accent van overheid naar markt en de nadruk op de economische rationaliteit en het financiële beheer zijn drie gevolgen onvoldoende onderkend. In de eerste plaats staat niet meer het algemeen belang voorop, maar profijt en groei. Ten tweede is onvoldoende onderkend dat de grondwettelijk vastgelegde verantwoordelijkheid voor het algemeen belang niet kan worden geprivatiseerd. De overheid houdt een verantwoordelijkheid waarop zij zal worden aangesproken. En ten derde is het primaat van 'het politieke' in het gedrang gekomen.

De vice-president van de Raad van State stelt dat in een democratische rechtsorde steeds opnieuw een evenwicht moet worden gevonden tussen staat, markt en maatschappij.³³ "Essentieel in een democratische rechtsorde is het besef dat (...) staat, markt en burgersamenleving (civil society) voor hun functioneren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Zij vormen elkaars tegenwicht." Zonder dat tegenwicht heeft elk systeem de neiging een in zichzelf gekeerd systeem te worden, waarbinnen tegengeluiden slechts in aangepaste vorm doordringen. Dat gevaar bedreigt de staat, de markt en gevestigde instituties van de burgersamenleving.

In de wetenschap wordt de spanning tussen deze drie invalshoeken onderkend. De overheid kan in theorie beslissingen nemen in het algemeen belang, maar heeft vaak onvoldoende zicht

³¹ Tjeenk Willink, 2009.

³² Zie zijn inleiding op het symposium voorafgaande aan de inaugurale rede van K. Putters aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

³³ Zie ook Zijderveld, 1997.

op alle facetten van het onderwijs om dit op een adequate manier te doen. Marktprincipes kunnen de efficiëntie bevorderen, maar als de beloningen die dit systeem kent niet meer parallel lopen met het algemeen belang, kan dit de kwaliteit van de opbrengst sterk verminderen. Ook de motivatie van de professionals speelt hierbij een belangrijke rol. Werknemers in bedrijven die opdrachten krijgen waarvan zij inzien dat ze niet bevorderlijk zijn voor de kwaliteit of werknemers die afgerekend worden op successen die niet overeenkomen met wat werkelijk belangrijk is in de organisatie, raken gefrustreerd en verliezen hun motivatie. Dit geldt het sterkst voor mensen met een grote intrinsieke motivatie. In zijn oratie heeft Robert Dur onlangs gewezen op het belang van een goede balans tussen motivatie en beloning.³⁴ De publieke sector slaagt er minder in dan het bedrijfsleven om deze balans te vinden, terwijl in de publieke sector juist wel meer mensen werken die sterk gemotiveerd zijn om zich in te zetten voor het publieke belang.

Het perspectief van het onderwijsveld ziet de raad als een onmisbare aanvulling op de perspectieven van overheid en markt.³⁵ Hij hanteert daarbij de volgende gedachtegang: uitgaan van de optiek van de staatsverantwoordelijkheid, uitgaan van een passende marktwerking en uitgaan van het bevorderen van de verantwoordelijkheid van leraren en onderwijsmanagers. Vanuit deze 'driehoeksmeting' kunnen beslissingen op een afgewogen en meer gebalanceerde manier vorm krijgen.

Conclusie

Toegespitst op onderwijsontwikkeling en onderwijsondersteuning kan geconcludeerd worden dat in het algemeen een balans zal moeten worden gezocht tussen aansturing vanuit het onderwijsveld, aansturing vanuit de overheid, en aansturing vanuit de markt. Daarbij zal steeds een afweging moeten worden gemaakt waar in bepaalde situaties en afhankelijk van het gestelde doel het accent zal moeten liggen. In de ordening van de aanbevelingen in hoofdstuk 6 komt dit tot uitdrukking.

³⁴ Dur, 2009.

³⁵ Onderwijsraad, 2002d. Zie in dit verband ook de in opdracht van de Onderwijsraad verrichte studie *Rondom onderwijs* (2002c). Een aantal deskundigen uit verschillende disciplines zoals economie, sociologie, rechten en onderwijskunde geeft hierin vanuit de eigen optiek een beschouwing over de relatie tussen onderwijs en sociale samenhang.

Dit hoofdstuk gaat specifiek in op het perspectief van het onderwijsveld.³⁶ Dit perspectief omvat in eerste instantie de leraren en de onderwijsmanagers; de raad rekent tot dit perspectief ten dele ook de ondersteuners. Ondersteuners zijn weliswaar marktpartijen, maar vallen volgens de raad niettemin onder het perspectief van het onderwijsveld. Zij hebben immers ook een zekere medeverantwoordelijkheid voor onderwijs aangezien zij taken uitvoeren die behoren tot het onderwijsdomein. Deze kunnen door scholen zelf worden uitgevoerd dan wel worden uitbesteed.

3

Het perspectief van het onderwijsveld

Aandachtspunten zijn met name professioneel schoolleiderschap en betrokkenheid en professionaliteit van leraren (paragraaf 3.1). Bekeken wordt in hoeverre de huidige manier van werken ruimte geeft aan de professional om te doen wat hij denkt dat nodig is. Daarna worden de voorwaarden besproken die nodig zijn om de professional goed te laten functioneren: wat verwachten we van de professional? In paragraaf 3.2 wordt kort stil gestaan bij de invloed die een versterking van de vraaggerichte aanpak heeft op de mogelijkheden en het gedrag van scholen. Ten slotte worden de belangrijkste aandachtspunten uit dit hoofdstuk benoemd (paragraaf 3.3).

3.1 Onderwijsveld: leraar en directeur

In zijn advies *Leraarschap is eigenaarschap* heeft de raad het veldperspectief omschreven vanuit de leraren en de directeur. De leraar heeft in een aantal opzichten een dubbele positie, bijvoorbeeld als het gaat om zijn functioneren en prestaties. Enerzijds heeft hij een bepaalde mate van zelfsturing. Hij is zelf verantwoordelijk voor de leerprestaties van zijn leerlingen en in het licht daarvan voor zijn eigen prestaties, competenties en ontwikkeling. Anderzijds is hij onderdeel van een collegiaal team. Zijn prestaties zijn mede afhankelijk van collega's en van de facilitering vanuit het management. Ook de inbreng en de houding van leerlingen zijn van belang. In breder verband is de leraar vaak ook onderdeel van een netwerk buiten de school, met name als het gaat om leerlingen die speciale zorg nodig hebben. Spiegelbeeldig heeft ook de schoolleider een dubbele positie. Hij is hoofdverantwoordelijke voor de financiële middelen en andere facilitaire randvoorwaarden, maar daarnaast moet hij ook kennis hebben van het primaire proces en de vakinhoud.

³⁶ De informatie is hoofdzakelijk ontleend aan het in opdracht van de raad door IVA uitgevoerde onderzoek *Verschuiving in de onderwijs-ondersteuning* (2009a).

Leraren hebben een ruimte nodig om hun verantwoordelijkheid voor het vak te kunnen waarmaken. De deskundigheid schept een zekere vrije ruimte, vrij van invloed van de overheid, maar ook los van de hiërarchische (arbeids)relatie met het bevoegd gezag en het management van de organisatie. Als het bijvoorbeeld gaat om het beoordelen van leerlingen – toetsing, persoonlijke begeleiding, het belonen of straffen van bepaald gedrag – heeft de leraar een grote mate van autonomie. Maar ook in deze autonomie bestaan grenzen. Er zijn bepaalde kaders waarbinnen leraren en docenten hun vak moeten uitoefenen: wettelijke eisen, zoals de bekwaamheidseisen volgend uit de Wet-bio (beroepen in het onderwijs) en de normen vervat in het waarderingkader van de Inspectie, maar ook de beroepsgroepnormen van ‘een redelijk handelend professional’ in gegeven omstandigheden. Ook onderwijsberoepsbeoefenaars moeten dus bij de uitvoering van hun werkzaamheden waar het de kern van het pedagogisch proces betreft (onderwijzen, begeleiden, beoordelen) verantwoording afleggen. Die verantwoording moet voldoen aan basale eisen zoals inzicht in de gevolgde werkwijze, een zekere planmatigheid van werken, een gemotiveerde en transparante beoordeling van leerlingen en uiteindelijk ook leeropbrengsten.

Kunnen leraren binnen hun beroepsruimte uit de voeten met de geboden externe ondersteuning? Willen leraren meer betrokkenheid bij deze ondersteuning? In samenhang met de evaluatie van de Wet-sloa is in 2004 een rondetafelconferentie voor het voortgezet onderwijs georganiseerd.³⁷ In dat kader werd ook gesproken over een veldonderzoek dat het bureau Deloitte had gehouden onder scholen over de innovatieactiviteiten van de lpc's.³⁸ Volgens het verslag van die bijeenkomst kwamen uit het onderzoek en in de discussie onder andere de volgende punten naar voren.

- Uit een aantal gevalstudies bleek dat schoolleiders tevreden zijn over de producten. Leraren vinden de gebruikswaarde van de producten echter laag; zij hebben behoefte aan meer praktische producten. Leraren hebben vaak het idee dat er goed wordt geluisterd naar de vraag van schoolleiders, maar veel minder naar de vraag van leraren.
- Leraren worden niet betrokken bij de programmering van de sloa-instellingen. Gesignaleerd wordt dat ambities op schoolniveau matig worden gerealiseerd. Schoolmanagers hebben een informatievoorsprong en ambities worden vaak onvoldoende gedeeld met het docentencorps.
- Er moeten meer producten op docentenniveau worden ontwikkeld en er moet meer aandacht zijn voor implementatie. De doorwerking van projecten en producten op de werkvloer vindt onvoldoende plaats.

Hoe dan ook, de Commissie Leraren constateert in haar rapport *LeerKracht!* (2007) dat in het algemeen geldt dat de stem van de leraar over de inhoudelijke ontwikkeling van zijn beroep in de politiek hooguit indirect wordt gehoord.³⁹ En waar de leraren wel uitdrukkelijk zelf om hun mening is gevraagd, leidt hun inbreng zelden tot aanpassing van beleidsvoornemens. Dit verklaart volgens de commissie in ieder geval ten dele waarom leraren zich soms nogal lijdzaam lijken te hebben neergelegd bij hun situatie.

Professioneel schoolleiderschap

Tijdens de rondetafelbijeenkomst werd ook opgemerkt dat een belangrijke voorwaarde voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs en voor de effectiviteit van ondersteuning die daarbij wordt geboden, wordt gevormd door een lerende organisatie. In een aantal gevallen weten

³⁷ Het hierna volgende is ontleend aan Bronneman-Helmers, 2007.

³⁸ Deloitte Consultancy B.V., 2005.

³⁹ Commissie Leraren, 2007.

schoolleiders niet goed raad met het leren van de organisatie. Sommige beperken zich tot beheersmatige maatregelen en besteden leerprocessen uit. Men hoopt door cursussen en studiedagen een lerende organisatie te creëren. Andere voeren een actiever beleid, maar werken enkel top down met rationele beleids- en stappenplannen. Dit stuit soms op weerstand onder leraren, wat door schoolleiders dan weer als non-professioneel gedrag wordt gezien. Al met al is het wel zo dat scholen actiever zijn, professioneler worden met het formuleren van de ondersteuningsvraag en zelf greep op de materie proberen te krijgen, maar de vraag is nog niet zo goed ontwikkeld als nodig is in een vraaggestuurde markt.

Verbiest (2008) wijst eveneens op het belang van de school als lerende organisatie en de belangrijke rol daarbij van goed onderwijskundig leiderschap.⁴⁰ Onder de noemer professionele leergemeenschap voegt hij daar als belangrijke condities aan toe dat sprake moet zijn van een gezonde vertrouwensrelatie tussen schoolleiding en leraren en van een wederzijdse afhankelijkheid tussen leraren. De schoolleider moet in zijn handelen in dit verband kunnen putten uit een breed repertoire van rollen: de cultuurbouwer, de 'educator' en de architect.

Osinga (2008) ziet onderwijskundig en veranderingsgericht schoolleiderschap als een onontbeerlijke voorwaarde voor een werkelijke verbetering van de onderwijspraktijk onder de noemer onderwijsinnovatie.⁴¹ De kern van kwaliteitsverbetering en schoolontwikkeling is professionalisering van leerkrachten. De schoolleider moet daarom leiding geven aan een verbetering van het proces waarbij ingeslepen werkwijzen, gedragsmatige routines en de daaraan ten grondslag liggende overtuigingen worden losgelaten en aangepast. Grondige kennis en vaardigheden op het terrein van verandering zijn daarbij noodzakelijk.

Uit de gevalsstudies bij de scholen (zie IVA-rapport) komt naar voren dat de door hen genoemde knelpunten en verbetertrajecten betrekking hebben op het maken van de juiste keuzes in het aankoopproces. Dit facet van professioneel schoolleiderschap kost veel tijd en belangrijke vragen zijn hoe het kaf van het koren te scheiden en welke beslissingscriteria te hanteren, met andere woorden hoe de school binnen het kader van dit vraagstuk ondernemer kan worden.

3.2 Ondersteuners als onderdeel van het onderwijsveld

Ondersteuners zijn marktpartijen, maar hebben ook een zekere medeverantwoordelijkheid voor onderwijs en vallen in dat opzicht onder het perspectief van het onderwijsveld. Onderwijsondersteuners voeren feitelijk taken uit die behoren tot het onderwijsdomein, en die door scholen zelf kunnen worden uitgevoerd dan wel uitbesteed.

De raad heeft het IVA (2009a) onder andere opdracht gegeven te inventariseren hoe scholen en aanbieders de behoefte aan ondersteuning bepalen en het aanbod daarop afstemmen, en vervolgens na te gaan of daarin de laatste jaren veranderingen zijn opgetreden. Heeft dit geleid tot een andere opbouw van het aanbod en tot andere typen aanbod? Het IVA bracht het huidige aanbod van achttien aanbieders in kaart, verrichtte enkele gevalsstudies bij scholen en voerde gesprekken met scholen en aanbieders. Daarnaast heeft de raad een rondetafelgesprek met aanbieders georganiseerd. Op de resultaten van het IVA-onderzoek en het rondetafelgesprek wordt hierna kort ingegaan.

⁴⁰ Verbiest, 2008.

⁴¹ Osinga, 2008.

Vraaggestuurd maatwerk

Afgezien van het feit dat, blijktens het IVA-rapport (2009a), aanbieders niet in doorslaggevende mate tegemoetkomen aan de door de landelijke overheid geformuleerde vraag, bieden vrijwel alle aanbieders maatwerk aan de andere vragende partij, de scholen. Maar er is zeker een verschil in de frequentie waarmee dit gebeurt. Zeven aanbieders springen er volgens het IVA uit wat maatwerk betreft: een lpc, twee commerciële aanbieders (deze bieden vrijwel alleen maatwerk aan), drie onderwijsadviesbureaus en een sloa-organisatie. Deze aanbieders richten zich ook primair op begeleiding, advisering en coaching rond thema's als onderwijsvernieuwing, organisatieverandering/-ontwikkeling en de inrichting van het onderwijs/de organisatie. Het lpc richt zich daarnaast op het aanleren van vaardigheden.

De andere aanbieders bieden ook maatwerk aan, maar daarnaast eveneens cursussen/trainingen en scholingsbijeenkomsten. Deze aanbieders richten zich juist met name op het overdragen van vakkennis en didactische vaardigheden via cursussen/trainingen en het aanbieden van instrumenten, en veel minder op organisatieontwikkeling.

Vrijwel alle aanbieders stellen vast dat ze vooral vraaggestuurd maatwerk leveren aan hun klanten. De vraag van de klant is leidend bij het vaststellen van het aanbod. Door het maatwerk is er nadrukkelijk ruimte voor diversiteit aan visies op en operationalisering van onderwijsverbeteringen. Aan de andere kant geeft de meerderheid van de door IVA geïnterviewde aanbieders aan dat ze naast vraagsturing nog steeds op basis van globale trends en beleidsontwikkelingen inschatten waaraan behoefte zal ontstaan en vervolgens hiervoor producten ontwikkelen; hetzij in eigen beheer, hetzij in opdracht van het Ministerie van OCW. De meeste aanbieders uit het IVA-rapport geven echter aan dat het zelf ontwikkelen van producten steeds minder wordt: "de marktwerking dwingt ons aan te sluiten bij de vraag". Niettemin leidt vraagsturing volgens de meeste geïnterviewde aanbieders tot daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit van het aanbod.

Zij zetten overigens wel wat vraagtekens bij de capaciteit van scholen om zelf hun vraag te formuleren. Volgens één van de aanbieders is slechts 15 tot 20% van de scholen hiertoe daadwerkelijk in staat. De andere aanbieders wilden zich niet uitlaten in kwantitatieve termen, maar constateren wel dat scholen vaak de onderliggende vragen niet kennen, met name op inhoudelijk terrein zoals het reken- of het taalonderwijs. Ook merken aanbieders dat scholen het moeilijk vinden om hun plannen te vertalen naar resultaatgericht beleid. Competentie en leiderschap van het management zouden hierbij de belangrijkste rol spelen. Vraagarticulatie blijft moeilijk als dat zo ineens wordt verwacht van het schoolmanagement.⁴²

Aanbieders bemerken wel een leerproces: klanten worden ook zelf professioneler in vraagarticulatie, opdrachtformulering en aanbesteding. Ze hebben het gevoel dat ze meer zelf de regie hebben en dat leidt tot een (beginnende) bewustwording. Maar zo werkt het nog lang niet bij alle scholen. Met name in het primair onderwijs is volgens een lpc nog heel wat te winnen.

"In het primair onderwijs is nog te weinig oog voor de vraag achter de vraag: men hoort iets nieuws, leest iets, zet vijf offerteverzoeken uit (heeft geen besef wat dat kost), kiest één aanbieder (vaak de goedkoopste) en gaat dan pas echt nadenken welke vraag men eigenlijk heeft."

42 Eén van de lpc's heeft overigens wel in opdracht van de overheid voor de hele sector een checklist vraagarticulatie ontwikkeld die gratis kan worden gedownload.

Tijdens het door de raad georganiseerde rondetafelgesprek van aanbieders in de onderwijs-ondersteuning werd gesteld dat in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs sprake is van school- en instellingsbesturen die al geruime tijd op basis van eigen financiering en beleidsverantwoordelijkheid zelfbewust hun vragen formuleren. Het lijkt van groot belang om daarbij binnen het voortgezet onderwijs een onderscheid te maken tussen enerzijds het vmbo en anderzijds de algemene vormen van voortgezet onderwijs, omdat de uitdagingen voor het vmbo indringender en complexer zijn. Tot meer vraagarticulatie heeft dit overigens tot op heden niet waarneembaar geleid. Aan de andere kant werd voor wat betreft het voortgezet onderwijs ook gesignaleerd dat er weliswaar voldoende vraag is vanuit de scholen, maar dat er vaak problemen zijn met de vraagarticulatie. Vaak worden problemen benoemd in plaats van vragen gesteld. Daarnaast vinden scholen niet altijd de goede partners. Er is grote druk vanuit de aanbieders die op allerlei manieren opdrachten trachten te verwerven. Voor zover dit scholen helpt hun vragen goed te articuleren, is dit een wenselijke aanpak. Maar het risico is groot dat dit ertoe leidt dat het aanbod nog steeds de vraag stuurt.

De door IVA bevroegde scholen zijn veelal op zoek naar meer maatwerk. De vraag die ontwikkeld wordt, heeft ook meer betrekking op individuele begeleiding, individuele cursussen, en coaching en team-coaching. Gedragsproblematiek van leerlingen, klassenmanagement en omgaan met ouders worden vaak genoemd. Daarbij wordt ook vaker afgesproken dat begeleiding en coaching op locatie wordt gegeven (in-company training). De grootste verandering in de omslag is ook om zelf de vraag vast te stellen: wat willen we eigenlijk precies. Vroeger kon er aanbod gekozen worden uit een catalogus, veelal in de vorm van een aantal dagen cursussen voor de medewerkers. De kosten waren meestal niet eens bekend. Aanbieders veranderden hun aanbod niet veel; er was weinig sprake van innovatie. Nu speelt het proces van vaststellen van de behoefte bij de meeste scholen een zwaardere rol.

Op basis van de door IVA uitgevoerde gevalsstudies kan worden geconstateerd dat hiermee verschillend wordt omgegaan. Soms stellen de teams de behoefte vast en geven dit door aan het management. Soms heeft een grote onderwijsinstelling een eigen expertisecentrum voor opleiding en training. Medewerkers van dit centrum bepalen samen met de teams of met individuele leraren de behoeften. Een andere variant is dat bovenschools een strategisch beleidsplan wordt gemaakt dat houvast geeft aan de directeur voor een inhoudelijke en integrale aanpak. Op schoolniveau is er de vrijheid om, gekoppeld aan het eigen proces van schoolontwikkeling, eigen invullingen te kiezen. Bij het bevroegde roc stelt het college van bestuur het jaarlijkse strategische beleidsplan op, waarvan een jaarplan wordt afgeleid dat dient als basis voor de managementcontracten voor de teams. Op basis hiervan worden de teamplannen gemaakt door de teammanagers. Bij de uiteindelijke inhoudelijke keuzes speelt het onderwijsbureau van het roc een belangrijke rol. Dat wordt vervolgens ingeschakeld om aan vraagverheldering te doen, zodat de daadwerkelijke scholingsbehoeften kunnen worden vastgesteld. Vervolgens wordt beslist of het roc het aanbod zelf gaat leveren of gaat inkopen. Bij de bevroegde school voor speciaal onderwijs wordt ook uitgegaan van een jaarlijks beleidsplan, maar voor de te ontwikkelen activiteiten wordt een brede enquête gehouden onder alle betrokkenen: ouders, leerlingen, personeel en de instellingen waar de kinderen heengaan na beëindiging van het onderwijs op deze school.

Aan de focus op vraaggestuurd maatwerk zit echter ook een keerzijde. De onderwijsadviesbureaus betwijfelen blijkens het IVA-rapport of het nu beter gaat met de onderwijsinnovatie. Zij signaleren een verschuiving naar kortdurende trajecten, mede doordat schoolbesturen zich niet meer willen vastleggen voor een langdurig (en daardoor duur) begeleidingstraject. In het verleden waren veranderingen meer gekoppeld aan het schoolplan en werd een breed en

samenhangend verbeteringstraject aangegaan met een school voor drie of vier jaar. Nu wordt gekozen voor vernieuwing op onderdelen, waardoor er volgens de onderwijsadviesbureaus minder systematisch, duurzaam en samenhangend op onderwijsgebied wordt geïnvesteerd dan een aantal jaren geleden.

“Als je echt het gedrag van docenten wilt veranderen, dan heb je langere trajecten nodig. Vaak langer dan schooljaar. Tegelijk wordt het vraaggedrag van klanten ook gevoed door financieel denken: klanten kiezen daardoor nu voor kortere trajecten dan vroeger. Ze willen inhoudelijk gevoed worden over de nieuwste ontwikkelingen en gaan dan zelf weer verder (is niet zonder risico). Vaak lopen er ook meerdere zaken bij een school en wordt de energiebalans om te investeren in innovatie door tijd bepaald. Dat is minder positief als je kijkt naar structurele innovatie.”

De onderwijsadviesbureaus zetten ook vraagtekens bij de insteek om de landelijke innovatie te laten verlopen via de drie lpc's. Drie instellingen kunnen volgens het onderwijsadviesbureau niet het hele scholenveld in Nederland bedienen; daarom lukt het ook niet om breed in het land de resultaten van onderzoek op de werkvloer van scholen te krijgen.

Tot slot constateren verschillende bevroegde aanbieders dat voor het slagen van innovatie op de school er sprake moet zijn van voldoende innovatief vermogen en verantwoordelijkheid. De belangrijkste factor hierbij is de kwaliteit van het leiderschap van het management. Er zijn scholen die daar onvoldoende op scoren, terwijl de noodzaak daar juist vaak het grootst is.

De aanbieders concluderen dat de marktwerking ertoe leidt dat de prijzen onder druk staan, waardoor er minder geld en tijd is voor innovatie. Ook zorgt het nieuwe beleid voor enige vorm van dualisme bij de onderwijsadviesbureaus: enerzijds wordt van ze verwacht dat ze investeren in de beleidslijnen van de overheid, terwijl ze anderzijds marktgericht moeten opereren. Die marktgerichtheid vraagt om een andere bedrijfsvoering waarin het risico van investeren afgewogen moet worden tegen de te verwachte opbrengsten. Hierdoor wordt de inhoud van de producten meer gestuurd door de vraag van de klant dan door de landelijke speerpunten. “Het gevolg is dat de innovatie van het onderwijs nu afhankelijk is van het innovatief vermogen van het onderwijs zelf”. Een lpc wijst nadrukkelijk op het gevaar dat het belang van de verdere ontwikkeling van de sector uit het oog dreigt te worden verloren. “Niemand voelt zich meer eigenaar van de onderwijsinnovatie”.

3.3 Belangrijkste aandachtspunten in dit perspectief

Wat de vraagzijde (de scholen) betreft, komt uit de gevalstudies naar voren dat voor de meeste scholen positieve aspecten van de verschuiving van aanbod- naar vraagfinanciering vooral zijn gelegen in de toename van de vrijheid om zelf beslissingen te nemen, met name bij het bepalen van de richting waar de school heen wil. Hieraan zijn direct de mogelijkheden gekoppeld om zelf als ‘ondernemer’ te opereren, die ook daadwerkelijk financiële middelen heeft met aankoopvrijheid. Op die manier kunnen eigen keuzes worden gemaakt op het gebied van ondersteuning op maat (zodat kan worden ingespeeld op echte behoeften) en ook met betrekking tot de aanbieder bij wie wordt ingekocht en met wie een duurzame relatie kan worden aangegaan (‘wij worden eindelijk volwassen!’).

Aankoop van ondersteuning is nu inclusief resultaatverplichting en op basis van kwaliteit. Vraagsturing bevordert het bewust nadenken over de eigen opleidingsbehoeften en die van

de teams en daarmee over het strategisch beleid van professionalisering en kwaliteitszorg. Vraagfinanciering leidt tot grensoverstijgend denken en handelen, geeft makkelijker toegang tot de wetenschap en leidt volgens de scholen per saldo tot een toename van de kwaliteit van de onderwijsondersteuning en daardoor tot een verhoging van de kwaliteit van het onderwijs. Een belangrijk aspect wordt ook gevormd door het afschaffen (op termijn) van de gedwongen winkelnering en door de mogelijkheden om meer aan coaching te organiseren op school, dus op de werkvloer. Dat laatste is volgens enkele respondenten van belang omdat het beroep van docent zwaarder wordt.

Uit de in opdracht van het Ministerie van OCW uitgevoerde evaluatie van de vraagfinanciering schoolbegeleiding komt naar voren dat scholen voor met name de inkoop van dienstverlening op het gebied van onderwijsinhoud en -ontwikkeling vaker kiezen voor andere aanbieders dan de traditionele schoolbegeleidingsdiensten.⁴³ De belangrijkste redenen zijn de hoge prijs in vergelijking met andere aanbieders en een aanbod dat niet aansluit bij de vraag van de school.

Op grond van de bevindingen in dit hoofdstuk komt de raad tot de volgende belangrijkste aandachtspunten.

1. Onderwijsondersteuners hebben door de aard en de inhoud van hun werkzaamheden een professionele verantwoordelijkheid voor goed onderwijs. Net zoals docenten en onderwijsmanagers kunnen worden aangesproken op hun professionele verantwoordelijkheid, zo moeten ook onderwijsondersteuners bereid zijn zich maatschappelijk te oriënteren en verantwoording af te leggen over wat ze doen.
2. De leraar en de onderwijsmanager zetten hun professionele verantwoordelijkheid in om de vraagsturing in de onderwijsondersteuning verder te kunnen doorzetten.
3. Sommige aspecten van kwaliteitsverbetering van het onderwijs gaan het perspectief van de individuele school of docent te boven. Waar het gaat om specialistische kennis moet dan de hulp van de onderwijsondersteuner worden ingeroepen. Waar het gaat om de ontwikkeling en verbetering van onderwijs ligt er ook een rol voor de wetenschap. De professionele docent kent zijn eigen grenzen, roept daarom tijdig andere professionals in en draagt zijn steentje bij aan zaken die op school moeten gebeuren vanuit dit algemeen belang. Uit het voorgaande komt naar voren dat er aanleiding is goed te kijken naar de rol van scholen bij het veilig stellen van onderwijsontwikkeling voor de middellange termijn. Er zijn signalen dat de geïntroduceerde marktwerking het risico met zich meebrengt van eenzijdige nadruk op kortetermijnresultaten. Scholen hebben weinig belang bij ontwikkelactiviteiten waar zij niet primair zelf de baten van hebben. Onderwijsondersteunende organisaties geven onder druk van de markt steeds minder prioriteit aan ontwikkeling.

⁴³ Elfering & Kessel, 2009.

Het belang van het overheids perspectief is gelegen in twee aspecten. Enerzijds heeft de overheid bedoelingen met het onderwijs die mogelijk onderbelicht blijven als de overheid niet mede de koers uitzet. Anderzijds moet zij stimuleren dat er voldoende onderzoek en ontwikkeling plaatsvindt om het onderwijs vooruit te helpen. Zowel het perspectief van onderwijsveld als van marktwerking is onvoldoende om onderzoek en ontwikkeling te stimuleren. Ook de overheid heeft een rol.

4 Overheids perspectief

Paragraaf 4.1 zet op een rij wat de landelijke vraag is met betrekking tot het onderwijs, hoe de overheid deze agenda invult en hoe zij op basis van deze agenda de ontwikkelingen probeert te sturen. Paragraaf 4.2 gaat in op de verbetering van de relatie tussen wetenschap en praktijk bij onderzoek en ontwikkeling van onderwijs. Door de vraagsturing in de onderwijsondersteuning zijn onderzoek en ontwikkeling van onderwijs op de achtergrond geraakt. Ten slotte benoemt de raad de belangrijkste vraagpunten in dit perspectief (paragraaf 4.3).

4.1 Globale beschrijving van de landelijke vraag

De overheid bekostigt het onderwijs grotendeels en is eindverantwoordelijk voor bepaalde aspecten van het onderwijs. Vanuit dat perspectief bepaalt ze mede de koers van het onderwijs.

Positie landelijke overheid: landelijke thema's⁴⁴

Bij de onderwijsondersteuning is geen sprake van een marktsituatie met een eenvoudig te identificeren vraag en aanbod. Dit komt omdat de overheid een bijzondere positie inneemt. Op landelijk niveau speelt zij de rol van vragende partij door thema's te formuleren die zij van landelijk belang acht voor de innovatie en ondersteuning in het onderwijs. Daarnaast stelt zij middelen beschikbaar voor de operationalisering door ondersteuningsaanbieders en scholen.

Het meest recent zijn thema's opgenomen in de kwaliteitsagenda's voor primair en voortgezet onderwijs, in de strategische agenda voor de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en de hoofdlijnenbrief sloa van het Ministerie van OCW.⁴⁵ Die thema's komen hierna eerst aan bod. Vervolgens wordt het onderwijsprogramma van achttien geselecteerde aanbieders vergeleken met de landelijke thema's.

⁴⁴ De gegevens in deze paragraaf zijn grotendeels ontleend aan het IVA-rapport.

⁴⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2007a, 2007b, 2007c, 2009a.

- Kwaliteitsagenda primair onderwijs – vijf sporen:
 - wat leerlingen moeten kennen en kunnen als zij het primair onderwijs verlaten (met name wat betreft rekenen en taal);
 - zicht op succes (het systematisch gebruik van toetsen en toetsdata om het onderwijsaanbod en de kwaliteit van het instructieproces te verbeteren);
 - leren van en met elkaar (een sectorbrede versterking van het handelingsniveau en -repertoire van leraren op de gebieden taal en rekenen);
 - verminderen van taalachterstand (een dekkend netwerk van vve-aanbod); en
 - een rijke leeromgeving (recht doen aan talenten en verschillen).
- Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs – zes beleidsprioriteiten:
 - aantoonbare verbetering taal- en rekenprestaties;
 - goede en betrouwbare examens;
 - excellentie bevorderen; betere ontwikkeling van toptalent;
 - alle leerlingen een passende kwalificatie;
 - voor alle leerlingen een maatschappelijke stage; en
 - reductie van het aantal zeer zwakke scholen.
- Strategische agenda voor de bve-sector – vijf beleidsdoelstellingen:
 - betere aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt;
 - verbetering van de onderwijskwaliteit;
 - verbetering van de aansluitingen in de beroepskolom;
 - actieve en duurzame participatie aan onderwijs en arbeidsmarkt; en
 - duidelijkere positionering van de educatie.

De thema's uit de kwaliteitsagenda's zijn mede uitgangspunt voor de *Hoofdlijnenbrief SLOA*. In deze brief schetst staatssecretaris Van Bijsterveldt het meerjarenperspectief voor het landelijke innovatiebeleid. Zij verzoekt de sloa-instellingen hun onderwijsondersteunende activiteiten bij de kwaliteitsagenda's en de strategische agenda te laten aansluiten. Zij vraagt verder de sloa-instellingen voorstellen in te dienen, die de beheersing van de basisvaardigheden in rekenen en taal bevorderen en de ontwikkeling van een samenhangend curriculum over de sectoren heen realiseren.

Daarnaast gaat de hoofdlijnenbrief over de verdergaande onderbouwing van de onderwijsondersteunende activiteiten door de resultaten van onderzoek en ontwikkeling. De staatssecretaris formuleert daartoe drie procesmatige speerpunten, te weten:

- opbrengstgericht werken;
- lerend vermogen, capacity building; en
- kennistransfer.

Deze speerpunten komen terug in de programmalijnen van de hoofdlijnenbrief.

- Zes programmalijnen voor primair en voortgezet onderwijs:
 - doorlopende leerlijnen;
 - de leraar;
 - passend onderwijs en zorg;
 - onderwijs anders organiseren (innovatie);
 - school en omgeving; en
 - bestuur, management en onderwijskwaliteit.
- Vijf programmalijnen voor de bve-sector:
 - beroepsonderwijs en kenniseconomie: economische en sociale functie;
 - leven lang leren: vraagstukken in het postinitiële onderwijs;

- effectief beroepsonderwijs: sturing aan invoering cgo (competentiegericht onderwijs);
- beleid, bestuur en organisatie; en
- beroepsonderwijs als keten; doorlopende leerlijnen mogelijk maken.

Uit de kwaliteitsagenda's, de strategische agenda en de hoofdlijnenbrief is voor het ondersteuningsaanbod een aantal speerpunten te destilleren.

- Inhoudelijk:
 - het uitbreiden van kennis en het handelingsrepertoire op het gebied van rekenen en taal;
 - het systematisch gebruik van toetsen en toetsdata om zo het onderwijsaanbod en de kwaliteit van het instructieproces te verbeteren;
 - het omgaan met talenten en verschillen;
 - het invoeren van/werken met leerlingvolgsysteem;
 - het opzetten van een adequate zorgstructuur;
 - het omgaan met verzuim en schooluitval; en
 - het inrichten van een goede loopbaanoriëntatie en begeleiding.
- Procesmatig (de werkwijze):
 - opbrengstgericht werken: concrete doelen formuleren voor leerlingen;
 - lerend vermogen, capacity building: leren reflecteren; en
 - kennistransfer: leren van elkaar.

De rol van de sectororganisaties

Door de verschuiving van aanbod- naar vraagfinanciering is ook meer geld beschikbaar gekomen van de sectororganisaties (PO-Raad, VO-raad en MBO Raad). Zij nemen een bijzondere positie in. Deze raden representeren enerzijds de aangesloten scholen en instellingen en fungeren op die manier als vragende partij namens het collectief. Anderzijds treden zij op als aanbieders van onderwijsondersteuning voor de scholen, met dien verstande dat zij de concrete uitvoering ervan ook uitbesteden aan andere aanbieders. In hoeverre deze sectororganisaties een belangrijke rol gaan spelen bij de onderwijsontwikkeling, is in dit stadium nog niet duidelijk.

4.2 Kennis voor onderwijsveld en aanbieders

Verbetering relatie tussen onderwijsonderzoek en -ontwikkeling en de onderwijspraktijk

De relatie tussen onderwijsonderzoek en -ontwikkeling en de onderwijspraktijk is reeds lang een punt van aandacht. Over de 'kloof' tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk wordt verschillend gedacht, net als over de mogelijke oplossingen. Broekkamp & Van Hout-Wolters (2006) hebben de discussie hierover helder in beeld gebracht. Zij stellen vast dat er brede consensus bestaat over de mogelijkheid en noodzaak om de aansluiting tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk aanzienlijk te verbeteren – er is dus inderdaad sprake van een kloof.

De Onderwijsraad heeft de kloof tussen onderwijsonderzoek en -praktijk al eerder onderkend en duidelijk positie gekozen in de discussie over hoe een en ander verbeterd kan worden. In zijn advies *Kennis van onderwijs* (2003) stelt de raad vast dat de kennisontwikkelaars, -verspreiders en -gebruikers nog weinig samenwerken. Daarnaast is de informatie over het aanbod van kennisproducten voor velen ontoegankelijk en onoverzichtelijk. Het 'vertalen' van producten van fundamenteel onderzoek acht de raad vooral een taak van andere kennisontwikkelaars en intermediairs. Al kunnen wetenschappers wel worden gestimuleerd om hun kennisproducten

bekend te maken bij de onderwijspraktijk. Praktijkgerichte kennisontwikkelaars moeten meer aangeven wat de toegevoegde waarde van hun producten voor de onderwijspraktijk is en hoe deze daadwerkelijk benut kunnen worden. Tevens moeten zij ook beter de beschikbare media benutten.

Een van de hoofdaanbevelingen in het advies van de raad luidt dat kennisontwikkelaars meer aandacht moeten besteden aan de implementatie, door de bestaande eisen voor praktijkrelevantie van wetenschappelijk onderzoek nader te operationaliseren en de naleving daarvan te monitoren en te evalueren. Ook bij onderwijsonderzoek worden de normen van het wetenschappelijk onderzoek bepaald door het wetenschappelijk debat. Internationale en nationale publicaties in wetenschappelijke tijdschriften zijn voor de openheid van die discussie cruciaal. Onderwijsonderzoek is echter vooral bedoeld om de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs te bevorderen. Daarom zijn ook praktische eisen van belang, zoals een sterkere waardering van Nederlandstalige publicaties en publicaties die de resultaten van het onderzoek toegankelijker maken voor het onderwijsveld; het stimuleren van toegankelijke overzichts- en standvan-zakenstudies; bundeling van eerste en derde geldstroom via cofinanciering; en het betrekken van de onderwijspraktijk bij de verspreiding van kennis.

Als het onderwijs onderzoekers wil inschakelen om het onderwijsaanbod te verbeteren, moet het een beroep doen op de professionaliteit van de wetenschapper. Net zoals een docent er een uitdaging in kan zien om het beste te halen uit een kind dat niet makkelijk leert, zo ziet een wetenschapper uitdaging in het beantwoorden van lastige vragen. Het is zaak niet de normen van het wetenschappelijk onderzoek te veranderen, maar nadrukkelijker de wetenschapper aanspreken op zijn professionaliteit (en verantwoordelijkheid) om juist de vragen waar het onderwijs het meest mee worstelt onder de loep te nemen. Vervolgens moet hij ook de ruimte krijgen om deze vragen te beantwoorden. Als hij precies krijgt voorgeschreven hoe hij de vragen moet aanpakken of als er totaal geen bereidheid is om in het beleid van de school rekening te houden met dit onderzoeksbelang, verliest de intrinsiek gemotiveerde onderzoeker zijn belangstelling en ontstaat er een markt voor hen die vooral op het geld af komen. Scholen en groepen van scholen kunnen zich samen met onderwijsondersteuners tot de wetenschap richten met hun vragen (zeker als de overheid ze daarbij financieel steunt). De wetenschappers worden uitgedaagd die vragen te helpen beantwoorden, als hun inbreng ook wordt gewaardeerd en serieus genomen.

Daarnaast kan het onderwijs wetenschappers voor relevante onderwerpen interesseren door ervoor te zorgen dat er goede data in de juiste hoeveelheid beschikbaar zijn.⁴⁶ Bevorderen dat juiste gegevens worden verzameld en beschikbaar worden gesteld voor onderzoek levert een impuls op voor het wetenschappelijke werk en stimuleert onderzoekers om van het onderwijs hun onderzoeksobject te maken.

Cruciaal is een praktische aanpak van het onderzoek, die direct bruikbaar is voor de leraar in de klas en aantoonbaar resultaat oplevert. Een voorbeeld van een mogelijke aanpak schetst Bulterman-Bos (2008). Zij stelt dat leraren nu vaak geconfronteerd worden met plannen van onderwijskundigen die in de praktijk niet (goed) blijken te werken. Wetenschappers passen hun inzichten niet toe in de praktijk. In de onderwijswetenschap worden *kennen* en *handelen* van elkaar gescheiden. Onderwijskundigen kunnen meer voor de praktijk betekenen als ze ook

⁴⁶ Borghans, 2003.

leraar zijn.⁴⁷ Een themanummer van *Educational Researcher* is aan het werk van Bulterman-Bos gewijd.⁴⁸

Omgekeerd mogen in de praktijk van het onderwijs de belangen van onderzoek niet uit het oog worden verloren. Iedereen moet doordrongen zijn van het belang van informatieverzameling en dat vraagt om protocollen in de dagelijkse onderwijspraktijk. Innovaties die vanuit het onderwijsveld worden geïnitieerd zijn sterk gericht op ontwikkeling, waarbij een serieuze effectmeting te vaak achterwege blijft. Samenwerking met universiteiten in dit kader heeft meestal betrekking op ontwerpgericht onderzoek.

Bulterman-Bos pleit voor een structuur die lijkt op die van de medische wetenschap, waar medische wetenschappers ook arts zijn. Zij houden zich dus óók bezig met vaardigheden, denk aan chirurgie. De hoogleraar buigt zich over de gevallen waar andere artsen geen raad mee weten. Concreet betekent de introductie van een 'klinische' opzet in de onderwijswetenschap dat onderwijskundigen en onderwijspsychologen zich intensief met het onderwijs aan (groepen) leerlingen gaan bezighouden. Het betekent ook dat onderwijswetenschappers niet langer uitsluitend gericht zijn op het ontwikkelen van theorieën, maar ook op het ontwikkelen van praktijken. Daarbij is theorie uiteraard een belangrijk middel, maar geen doel op zichzelf, aldus Bulterman-Bos.

Zo ontstaat volgens haar in meerdere opzichten een win-winsituatie. De onderwijswetenschap wordt relevanter voor de praktijk en er ontstaat een duidelijk beeld over de effecten op korte en lange termijn van veranderingen die worden doorgevoerd in het onderwijs.

Geen systematisch volgen en weinig evidentiegericht werken

Uit het IVA-rapport (2009a) komt naar voren dat alle aanbieders van ondersteuning aan scholen gewoonlijk een evaluatie houden aan het einde van een traject. Daarnaast voeren ze in het kader van acquisitie en onderhoud van klantcontacten ook afgeronde trajecten uit en/of meten ze jaarlijks de klanttevredenheid. De meeste aanbieders geven aan dat het echt systematisch volgen en analyseren van effecten nauwelijks plaatsvindt, terwijl dat wel noodzakelijk is met het oog op duurzaamheid en borging van resultaten. Dat wil de aanbieder wel doen, maar de school betaalt dat meestal niet en zegt soms dat ze dit onderdeel zelf zal uitvoeren. De marktconforme tarieven zijn volgens sommige aanbieders te laag om ook monitoring en zorgvuldige evaluatie mogelijk te maken. Een enkele aanbieder kiest er toch voor om stelselmatig te blijven evalueren.

Uit de door IVA met de scholen gevoerde gesprekken blijkt dat zij het weliswaar belangrijk vinden dat de gebruikte ondersteuning leidt tot blijvende veranderingen en vernieuwingen, maar dat zij daar nog niet systematisch aan werken. Aanbieders bespreken vaak wel monitoringstrajecten in de offertefase, maar meestal worden die vanwege de kosten niet uitgevoerd. Wel zijn er binnen de school allerlei activiteiten met een evaluatief karakter.

Hoewel *evidentie* in het algemeen steeds belangrijker wordt, speelt dit nog een ondergeschikte rol. Het *evidentiegebaseerde* karakter komt bij enkele bevroegde scholen tot uiting in de wijze waarop ze de ondersteuningsbehoefte bepalen, namelijk via een duidelijke procedure van vraagverheldering. De door het IVA geïnterviewde school voor speciaal onderwijs werkt nauw samen met twee universitaire instellingen op het gebied van de orthopedagogiek, en bij het

47 Veel studenten onderwijskunde komen overigens al als leraar naar de opleiding.

48 Zie www.scienceguide.nl (25 november 2008).

ontwikkelen en aanbieden van een masteropleiding en het ontwikkelen van methodieken specifiek voor licht verstandelijk gehandicapten met gedragsproblemen. *Evidentiegebaseerde praktijken* gaan daar hand in hand met toegepast wetenschappelijk onderzoek.

Onderwijsontwikkeling onder druk?

Een belangrijk punt in de kwaliteitsagenda's is dat de kennis die de lpc's (en andere aanbieders) in (sloa-) projecten opdoen, wordt overgedragen aan scholen die niet rechtstreeks bij de projecten betrokken waren. Tevens gaan de kwaliteitsagenda's ervan uit dat de diverse aanbieders, onder leiding van de lpc's, met elkaar samenwerken, zodat er als het ware een netwerk ontstaat rond de school. Hierdoor is de school altijd snel op de hoogte van nieuwe ontwikkelingen. Navraag bij de aanbieders leert dat er veel gedaan wordt aan het oprichten en onderhouden van netwerken; vaak rondom thema's of op basis van de verschillende functies in de school (directeuren, bestuurders, interne begeleiders). Van samenwerking tussen de aanbieders is echter nog nauwelijks sprake. Aan drie scholen heeft IVA gevraagd wat zij merken van de kennisoverdracht en netwerkontwikkeling van aanbieders en in hoeverre zij hier zelf aan meedoen.

De VO2-school probeert zelf in zo veel mogelijk netwerken te participeren. Dat gebeurt in een provinciaal verband voor vo-scholen en in een netwerk voor bovenschoolse bestuurders. De school merkt dat de VO-raad hierin stimulerend gaat optreden, bijvoorbeeld rond het netwerk voor 'nieuwe bestuurders'. De school heeft geen samenwerkingsverband met aanbieders.

Het roc participeert in MBO2010, voor roc's die al ver zijn met competentiegericht onderwijs, in MBO-BTG (bedrijfstaggroepen) voor onder andere zorg, administratie en welzijn, en in de drie netwerken van alle roc's, namelijk die van directies, teamcoördinatoren en p&o-afdelingen. Bovendien is het roc lid van een regionaal netwerk van vo-organisaties op het gebied van vroegtijdig schoolverlaten.

De so-school (speciaal onderwijs) participeert in een universitair seminarium voor orthopedagogiek en werkt samen met een universiteit om methoden te ontwikkelen voor licht verstandelijk gehandicapten met gedragsproblemen. Daarnaast werkt de so-school samen met de openbare scholen in de regio op het gebied van duurzaam leren bij taal en rekenen.

Deze scholen participeren in diverse netwerken, maar geven aan weinig te merken van de transfer van kennis door de lpc's (en andere aanbieders) over resultaten van projecten waarbij de scholen niet rechtstreeks betrokken waren.

De drie lpc's en de geïnterviewde sloa-organisatie investeren bewust in innovatie via de sloa-gelden, maar ontwikkelen soms ook met een school een heel nieuw traject om kennis op te doen. De lpc's hebben ook de ruimte om samen met de overheid lijnen te ontwikkelen en deze af te stemmen met de PO-Raad en de VO-raad. Ook de geïnterviewde lerarenopleiding geeft aan voor het ontwerp van kansrijke producten regelmatig contact te hebben met het ministerie en de koepels.

Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) vraagt in zijn studie *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland* aandacht voor de rol van de overheid in een situatie van vraagsturing.⁴⁹ Het SCP wijst erop dat de veranderde positie van de pedagogische centra noodzaakt tot enige waakzaamheid. De met de Wet-sloa geïntroduceerde marktwerking kan uitmonden in advisering aan scholen (bijvoorbeeld kantelen van de organisatie), die de pedagogische centra welis-

49 Bronneman-Helmerts, 2007.

waar veel werkgelegenheid en inkomsten oplevert, maar de kwaliteit van het onderwijs en de verhoudingen binnen scholen eerder schaadt dan verbetert.

“De om ondersteuning vragende scholen dienen zich te realiseren dat ingrijpende didactische omwentelingen negatieve effecten kunnen genereren. Ook de overheid heeft hier een rol. Het feit dat de ondersteuning steeds meer vraaggericht wordt, ontslaat de overheid niet van de verplichting de kwaliteit van het werk van pedagogische centra en andere ondersteuningsinstellingen nauwkeurig in de gaten te houden”, aldus het SCP. “Tevredenheid bij de scholen zelf is van belang, maar mag niet het enige criterium zijn waarop de kwaliteit van de ondersteuning wordt beoordeeld. Het gaat, ook bij vraaggerichte ondersteuning, nog steeds om overheidsgeld.”

Niet alleen de Ipc's, de sloa-organisaties en de expertisecentra richten zich op innovatie. Ook een nader onderzocht onderwijsadviesbureau profileert zich als productontwikkelaar en innovator. Het bureau ziet innovatie uitdrukkelijk als onderdeel van haar missie en investeert in onderzoek en ontwikkeling, ook zonder dat er direct een opdracht ligt van de school. Het gaat om 15% van de omzet. Volgens dit onderwijsadviesbureau is deze strategie een belangrijke aanjager voor innovatie: “Als je alleen ingaat op vragen van scholen zelf, ontstaan er nooit ontwikkelingen als coöperatief leren.”

Ook een geïnterviewde commerciële aanbieder zet zich in voor kennisinnovatie, via een eigen innovatiefonds en via samenwerkingsrelaties met hoogleraren die parttime in dienst zijn van de organisatie en zo hun wetenschappelijke kennis direct kunnen inzetten in projecten. Bij veel innovaties in het onderwijsveld waarbij de wetenschap wordt ingeschakeld valt echter op dat de wetenschap vooral gevraagd wordt naar wat er al bekend is, en dat er nauwelijks gekeken wordt hoe bijgedragen kan worden aan de verdere ontwikkeling van wetenschappelijke kennis. In enkele gevallen lijken onderzoekers vooral bij een programma te worden betrokken ter legitimatie van het product om daarmee de verkoop te bevorderen.

Uit het IVA-rapport komt naar voren dat de Ipc's de kwaliteit van de onderwijsinnovatie verbeterd vinden door de vraagsturing. Het innovatiegeld wordt nu beter ingezet, want er wordt op sectorniveau meer nagedacht over grote innovatievraagstukken voor de nabije toekomst. Voorheen ging het meer om particuliere innovatievraagstukken. Er komt nu, zo is hun beeld, meer lijn in de innovatievraagstukken die in de sector spelen. Doordat er meer op sectorniveau over innovatie wordt nagedacht, duurt het nu wel wat langer voordat de resultaten in de praktijk worden toegepast. Elk jaar worden nu de opbrengsten van de o&o-projecten gepresenteerd aan de scholen. De eerste oogstconferentie over de opbrengsten van 2008 is onlangs gehouden en was zeer bemoedigend.

Zoals in paragraaf 2.1 is geconstateerd, vindt er een verschuiving plaats van o&o-middelen van de sloa-instellingen naar de sectororganisaties. In 2015 ligt de ontwikkel- en de onderzoekfunctie volledig bij de sectoren, in casu de sectororganisaties. De PO-Raad ziet als voordelen dat 'kennisproductie' niet langer geïsoleerd plaatsvindt, maar in handen komt van de sector zelf.⁵⁰ Dit moet ertoe leiden dat de kloof tussen onderwijsonderzoek en -ontwikkeling enerzijds en de onderwijspraktijk anderzijds wordt aangepakt. De vraag naar onderzoek en ontwikkeling kan dan gemakkelijker worden georganiseerd en kennis kan gemakkelijker worden verspreid.

⁵⁰ PO-Raad, 2009.

Eén aanbieder geeft aan vooral uitgebreide lange innovatietrajecten van drie tot vier jaar uit te voeren, ook in samenwerking met de wetenschap. Innovatietrajecten worden nu meer 'Dijsselbloem-proof', zo stelt een van de aanbieders.⁵¹ Scholen letten scherper op netto-effecten, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid van innovatie voor ze eraan beginnen.

De scholen is ook gevraagd naar de duurzaamheid van de aangedragen oplossingen. Elke school vindt het belangrijk dat ondersteuning leidt tot blijvende veranderingen en vernieuwingen. Een directeur uit het primair onderwijs ziet dat de leerkrachten de instrumenten die ze tijdens de begeleiding aangereikt krijgen, ook steeds beter toepassen. Er is dan ook duidelijk sprake van kwaliteitsverbetering in de klas, zeker op concrete thema's als coöperatief leren en directe instructie. De leerkrachten stemmen hun werkwijze beter op elkaar af en dat heeft een positief effect op de leerlingen (herkenbaarheid, doorlopende lijnen). Ook op bovenschools niveau wordt er een verbeteringsslag gemaakt en is sprake van meer professionalisering.

Gevraagd naar het soort innovatietrajecten dat nu op scholen wordt ingezet, bevestigt een poschool het eerder genoemde gevoel van een aanbieder dat er vaker gekozen wordt voor kortduurende trajecten en dat voor de afzonderlijke thema's verschillende aanbieders in huis gehaald worden. De directeur moet er vervolgens op toezien dat er een integrale aanpak ontstaat. Door de projectmatige aanpak wordt er volgens een vo-school meer intersectoraal gewerkt, komen er kleinere klassen en raken praktijk en theorie meer verweven. Dankzij deze wisselwerking houdt men elkaar binnen de school scherp en dat bevordert uiteindelijk ook kwaliteitsverbetering en duurzaamheid. Voor het bevroegde roc gaat de onderwijssteuning voor de volle honderd procent over verbetering en innovatie, zoals competentiegericht onderwijs, curriculumontwikkeling, didactische vormgeving. In het speciaal onderwijs is de ontwikkeling van ict en leerlingvolgsystemen pure innovatie. Wat in het reguliere onderwijs gemeengoed is geworden, wordt dat nu pas langzaam in het speciaal onderwijs.

4.3 Uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling voor het onderwijs

De bespreking in paragraaf 4.2 van de stand van zaken rond de kennisontwikkeling voor onderwijsveld en aanbieders en de waarneming dat daar verbetering mogelijk is, roept de vraag op of daarmee de onderwijsontwikkeling onder druk staat. In het verlengde daarvan ligt het voor de hand na te gaan hoe het met de uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling voor het onderwijs is gesteld.

Net als in iedere bedrijfstak is het voor de continue verbetering van het onderwijsproces noodzakelijk een deel van de omzet te benutten voor kwalitatief hoogstaande o&o. In het kader van de Lissabon-doelstellingen wil Europa de uitgaven voor o&o laten groeien tot 3% van het bnp (bruto nationaal product). De overheid zou daar voor een derde aan kunnen bijdragen, terwijl twee derde voor rekening van het bedrijfsleven zou moeten komen. In Nederland zijn de uitgaven voor o&o momenteel 1,7% van het bnp. Nederland blijft dus fors achter ten opzichte van de Lissabon-doelstellingen. O&o-uitgaven voor onderwijsverbetering zijn niet opgenomen in de o&o-statistieken van bijvoorbeeld de OESO. Hier komt wel de post onderwijs in voor, maar deze verwijst naar onderzoek aan met name universiteiten, dat voor het overgrote deel geen betrekking heeft op onderwijs.

⁵¹ De ingrediënten voor een 'Dijsselbloem-proof' plan zijn: het idee moet kunnen rekenen op steun in de samenleving; de effecten van de veranderingen moeten wetenschappelijk worden onderzocht; en de haalbaarheid moeten goed worden onderzocht.

De uitgaven voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs bedragen circa 20 miljard euro. Als norm voor o&o in het onderwijs zou 1,7% (de huidige uitgaven in andere sectoren en dus niet de Lissabon-doelstelling) van 20 miljard euro genomen kunnen worden. Dat zou neerkomen op 340 miljoen euro voor o&o per jaar.

De Onderwijsraad heeft getracht inzicht te krijgen in de uitgaven aan o&o voor onderwijs. De bevindingen zijn vastgelegd in een rapport van het IVA (2009b). Ook de minister van OCW heeft onlangs in antwoord op een vraag uit de Tweede Kamer een overzicht gegeven van de uitgaven in 2010 aan onderwijsondersteuning, waaronder een aantal o&o-achtige activiteiten.⁵² De bevindingen uit beide bronnen zijn bijeengebracht in overzicht 3 met uitgaven die deels een o&o-karakter hebben.

Overzicht 3: Overzicht van enkele uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling (x 1.000 euro)

PKI (Projectbureau Kwaliteit)	22.100
Onderwijstijdverlenging basisonderwijs	13.100
VO-project innovatie	3.550
Experimenten leergang vmbo-mbo2	7.200
Het Platform Beroepsonderwijs (HPBO)	20.000
Experimenten open bestel	5.000
APS, CPS, KPC	16.400
SLO	21.100
Cito	24.500
Freudenthal Instituut	750
Expertisecentrum Nederlands	800
Expertisecentrum Beroepsonderwijs	4.100
Onderwijsbewijs	5.650
PROO	2.250
BOPO	644
Eerste geldstroom universiteiten op het terrein van het onderwijs	pm
Totaal	147.144

Al deze uitgaven tezamen beslaan iets minder dan de helft van de 1,7%-norm.⁵³ Nadere beschouwing leert echter dat veel uitgaven slechts beperkt met o&o te maken hebben. Daarnaast betreft een groot deel van de begroting van Cito de ontwikkeling van de eindexamens en de peiling PPO. De raad is van mening dat het maken van reguliere toetsen, examens en peilingen van de kwaliteit van het onderwijs grotendeels tot de reguliere bedrijfsvoering gerekend moeten worden en niet tot o&o-activiteiten.

Een aantal posten in de tabel heeft betrekking op subsidies voor proefprojecten (zogenoemde pilots). Hoewel hiervoor veelvuldig termen als experiment en innovatie worden gebruikt, blijkt het in voorkomende gevallen te gaan om projecten waarbij scholen een nieuwe aanpak introduceren. Niet altijd is er sprake van een degelijke effectevaluatie of een systematisch ontwikkeltraject. Het project *Onderwijstijdverlenging basisonderwijs* is bij voorbeeld niet specifiek

⁵² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009b.

⁵³ De lage r&d-uitgaven voor onderwijs staan niet op zichzelf. Een studie van Uppenberg (2009) laat zien dat de grootste kloof in r&d-uitgaven tussen Europa en de Verenigde Staten de dienstensector betreft.

over de evaluatie-eisen ("het project bevat een goed evaluatieplan met procesevaluatie en resultaatmetingen").⁵⁴

In dit kader kan ook gewezen worden op de Regeling innovatiearrangement. Deze regeling heeft betrekking op "een regionaal of sectoraal project waarmee het innovatief vermogen van het beroepsonderwijs wordt verbeterd, binnen de context van versterking van de relatie tussen onderwijs en bedrijfsleven, ten behoeve van het verbeteren van de loopbaan van de leerling of deelnemer in het hele beroepsonderwijs".⁵⁵ Bij de aanvraag voor deze subsidie worden geen eisen gesteld met betrekking tot de effectevaluatie.

Een ander voorbeeld is het toetsingskader van passend onderwijs dat professionaliteit als eis stelt. Dit houdt onder andere in: "Monitoring van de voortgang vormt een integraal onderdeel van het innovatieproject. Het project dient zelf de vinger aan de pols te houden of nieuwe praktijken leiden tot de beoogde resultaten. Voorts wordt verwacht dat het project meewerkt aan transfer van opgedane kennis en ervaring."⁵⁶ In de aanvraag moet – onder verwijzing naar de Experimentenwet onderwijs – "een beschrijving van de missie en werkmethode" worden opgenomen.⁵⁷ De Experimentenwet is in artikel 3.2 veel explicieter: "Het experimenteelplan geeft een duidelijke omschrijving van de doeleinden en de achtergronden van het experiment, van de werkmethode, de wetenschappelijke begeleiding, de evaluatie en de rapportering". Maar de wet stelt geen eisen aan de effectevaluatie die naar de mening van de raad nodig is om te kunnen leren van experimenten in het onderwijs.

Een aanzienlijk deel van de o&o-subsidies gaat naar de sloa-organisaties. Ook de subsidie voor het Expertisecentrum Beroepsonderwijs is grotendeels een voortzetting van de subsidie voor het Expertisecentrum CINOP en het Max Goote Kenniscentrum. Het Freudenthal Instituut en het Expertisecentrum Nederlands krijgen een relatief kleine bijdrage. Veel activiteiten bij de instituten betreffen onderwijsontwikkeling. Onderzoek naar de effecten – zeker op lange termijn – is relatief schaars. In het kader van Onderwijs Bewijs is onlangs wel het initiatief genomen om gerandomiseerde experimenten meer gangbaar te maken. Dit programma kent wél een strenge methodologische toets.

Veel proefprojecten bieden de scholen de mogelijkheid iets extra's te doen. Onlangs heeft de raad in zijn advies *Naar doelmatiger onderwijs* (2009b) betoogd dat juist ook onderzoek gewenst is naar de manier waarop de aanwezige middelen in het onderwijs kunnen worden ingezet om zo veel mogelijk onderwijsopbrengst te realiseren. Bij proefprojecten waarin extra middelen worden aangewend om verbeteringen in het onderwijs te bewerkstelligen, bestaat het risico dat na afloop van de pilot de nieuwe aanpak niet algemeen gangbaar kan worden omdat de kosten ervan te hoog zijn voor de reguliere budgetten.

4.4 Belangrijkste aandachtspunten in dit perspectief

De waarneming in dit hoofdstuk dat onderzoek en ontwikkeling van onderwijs ten gevolge van de vraagsturing in de onderwijsondersteuning op de achtergrond zijn geraakt, brengt de raad tot de volgende aandachtspunten vanuit het overheidsperspectief.

⁵⁴ *Subsidieregeling onderwijstijdverlenging basisonderwijs* (2009).

⁵⁵ *Regeling innovatiearrangement 2006 tot en met 2009* (2006).

⁵⁶ *Toetsingskader Regeling innovatiearrangement* (z.j.).

⁵⁷ *Beleidsregel experimenten Passend onderwijs* (2009).

1. Welke eisen stelt de overheid aan het onderwijs? Hoe worden de doelen gerealiseerd en hoe stuurt de overheid de ontwikkelingen vanuit dit perspectief?
2. Onderzoek dat primair vanuit de wetenschap wordt uitgevoerd, blijkt vaak moeilijk bruikbaar te zijn in de praktijk. Omgekeerd leggen betrokkenen in het onderwijsveld bij innovatie vooral de nadruk op het ontwerp en zijn zij te weinig geïnteresseerd in effectmetingen. Omdat het maatschappelijk bewustzijn groeit dat verantwoorde vernieuwing van het onderwijs alleen kan plaatsvinden als deze vergezeld gaat van een adequate effectmeting, is een heroverweging van de verantwoordelijkheden van overheid, markt en onderwijsveld op zijn plaats. Door deze verantwoordelijkheden op een effectievere manier te verdelen, kan de waarde van onderwijsonderzoek aanzienlijk toenemen.
3. Is er voldoende ruimte voor onderzoek en ontwikkeling? Voor zover de raad bekend, is niet helder aan welke zwaartepunten op het gebied van onderwijsontwikkeling wordt gewerkt noch door wie dat precies gebeurt. Er is ook geen exact beeld van de totale hoeveelheid middelen die voor zwaartepunten beschikbaar is. De totale uitgaven aan o&o lijken echter achter te blijven bij wat in andere sectoren gebruikelijk is en zeker bij wat in het kader van de Lissabon-doelstellingen nationaal als wenselijk wordt gezien.

Marktwerking heeft ertoe geleid dat scholen zelf meer sturing geven aan de inhoud van onderwijsondersteuning. Onmiskenbaar heeft dit ertoe geleid dat onderwijsondersteuning beter aansluit bij wat het onderwijs wil. Er zijn echter ook problemen te onderkennen. Gedeeltelijk gaat het hierbij om 'kinderziektes' die opgelost kunnen worden. Maar de Onderwijsraad benadrukt dat overheidssturing noodzakelijk blijft waar het gaat om het waarborgen van het algemeen belang.

5 Marktperspectief

Dit hoofdstuk gaat in op het derde perspectief, dat van de marktsturing. Ook hier is het IVA-rapport (2009a) een belangrijke bron. In paragraaf 5.1 komen ervaringen met marktwerking aan de orde en wordt ingegaan op een aantal gesignaleerde tekortkomingen. Paragraaf 5.2 beschrijft de voorwaarden om tot een goede marktwerking te komen. In paragraaf 5.3 identificeert de raad het belangrijkste aandachtspunt in dit perspectief.

5.1 Ervaringen met marktwerking

Enkele implicaties van marktwerking

Uit het IVA-rapport (2009a) blijkt in het algemeen duidelijk dat het gedrag van veel aanbieders sterk is veranderd doordat de markt waarin zij opereren gewijzigd is. De markt van aanbieders wordt groter en er is meer concurrentie. Dat betekent dat aanbieders veel aan acquisitie moeten doen en zich ook willen onderscheiden in de markt.

Twee onderwijsadviesbureaus en één lpc

"Wij zijn meer gaan doen aan marketing, we moesten onszelf in de etalage zetten. Dat betekent dat we actiever scholen zijn gaan benaderen om onze producten onder de aandacht te brengen."

"De bedrijfsvoering is nu op een andere leest geschoeid en een belangrijk onderdeel daarvan is een andere manier van omgaan met klanten. Wij doen nu alles op offertebasis en dat is een grote verandering in vergelijking met vijf, zes jaar geleden. Ons werk wordt dus meer vergeleken met wat anderen doen en dat vraagt ook wat van het gedrag van de adviseurs. Die moeten goede offertes maken en over andere communicatievaardigheden beschikken."

"De hele werkwijze is veranderd; onze speerpunten zijn nu marketing, acquisitie, netwerken en klantcontacten. Er zijn accountteams opgezet rond klanten, inhoud en producten en ieder accountteam heeft een eigen accountmanager, acquisiteur en inhoudelijk expert."

De veranderingen op de markt van onderwijsondersteuning hebben volgens de bevroegde scholen een duidelijke invloed op het aantal aanbieders en op hun profilering. Het aantal is fors toegenomen. Het gaat dan vooral om zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel), vaak oud-medewerkers van schoolbegeleidingsdiensten en andere aanbieders die zijn gespecialiseerd in één onderwerp. Soms bundelen zij hun krachten in gespecialiseerde bureaus. In een aantal gevallen ontstaan klant-aanbiederrelaties waarbij de aanbieder 'huisleverancier' wordt, en waarmee beide partijen tevreden zijn.

In het algemeen zien de scholen dat ze steeds vaker en indringender worden benaderd; per post, maar ook per mail. De scholen storen zich overigens niet erg aan dit gedrag. De laatste tijd zien de scholen dat aanbieders ook nadrukkelijker wervend aanwezig en actief zijn op congressen. Twee van de scholen zijn zelf actief betrokken als partner bij twee grote aanbieders in de regio, met wie ze ook programma's ontwikkelen. Scholen binnen het speciaal onderwijs zien vooral meer landelijk opererende aanbieders dan voorheen. De roc-vertegenwoordigers stellen dat ze niet zo zeer beïnvloed worden door aanbieders van onderwijsondersteuning, maar door de resultaatbeschrijvingen van projecten in vakbladen en workshops en op seminars en congressen.

Verschillende aanbieders geven aan graag 'partner' (persoonlijk adviseur) van de klant te zijn of te worden. Nazorg, evaluatie en monitoring worden bijvoorbeeld steeds belangrijker. Voor alle aanbieders geldt dat ze streven naar een duurzame relatie met de klant. Ze investeren dan ook expliciet in klantrelaties. Vooral 'koude' acquisitie leidt niet alleen tot een actievare, maar soms ook tot een agressievere klantbenadering. Het voorgaande geldt niet voor het geïnterviewde expertisecentrum; dit doet nadrukkelijk niet aan acquisitie en het intensiveren van klantcontacten.

Opgemerkt wordt dat er wel verschillen zijn in concurrentie tussen de meer consultancy-achtige werkzaamheden en de leerlingenzorg. Leerlingenzorg is van oudsher de taak van de schoolbegeleidingsdienst en vormt vaak nog steeds de hoofdmoot van het aanbod van de onderwijsadviesbureaus en wordt veelal ingevuld op basis van lokale afspraken met vaste klanten. Als er al concurrentie is, komt die vooral uit de hoek van de schoolbesturen zelf. Zij organiseren steeds vaker zelf de benodigde expertise, bijvoorbeeld door eigen orthopedagogen in dienst te nemen. Ook zijn er steeds meer schoolorganisaties die eigen 'academies' opzetten. Deze hebben een eigen aanbod voor scholing en professionalisering van hun personeelsleden.

"De Nova Academie ondersteunt het Nova College in het behalen van haar doelstellingen door het ontwikkelen, leveren en bewaken van innovatieve leeractiviteiten die gericht zijn op duurzame verbetering van het lerend vermogen van medewerkers, leidinggevenden en de organisatie als geheel."

<http://mbo2010.kennisnet.nl/bronnen/details/24,118/nova-academie>

Volgens een deelnemer aan het door de raad georganiseerde rondetafelgesprek moet er meer formatie worden vrijgemaakt om vernieuwingen daadwerkelijk van de grond te tillen en een duurzaam karakter te geven. Als scholen allemaal zelf proberen problemen op te lossen, kan dat leiden tot vertraging omdat veel wielen opnieuw moeten worden uitgevonden. Bij bescheiden of geen resultaat zoekt de school dan alsnog externe ondersteuning. Een andere deelnemer merkt op dat dit bij sommige grote schoolbesturen wel goed werkt. Die doen heel veel zelf, maar in bepaalde gevallen huren ze externe experts in, bijvoorbeeld als het gaat om strategie en marktverkenningen.

Wat opvalt in deze markt, zeker in vergelijking met andere markten, is dat bestaande reguliere aanbieders onderling niet samenwerken of fuseren. Wel profileren de onderwijsadviesbureaus zich nog sterker dan vroeger via hun brancheorganisatie EDventure, waarbinnen ze samenwerken aan het ontwikkelen van nieuwe expertise en/of producten. Daarnaast gaan sommige aanbieders strategische allianties aan met experts, vooral op die inhoudelijke gebieden waar veel vraag naar is. Volgens een onderwijsadviesbureau is dit echt anders in vergelijking met vroeger. "Wij, maar ook andere partners, werken nu meer marktconform en zoeken naar winstsituaties: wat kun je voor elkaar betekenen. Vroeger was dat wel verkaveld: de expertise lag bij de Ipc's (via subsidies) en zij moesten de onderwijsadviesbureaus voeden met kennis. Nu moet je zelf op zoek naar de juiste partner om samen kennis te ontwikkelen."

Een veel gehoorde opvatting luidt dat nog wel aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan om tot een echt open markt te komen. Zo moet er een gelijk speelveld voor de aanbieders zijn. Daarvan is nu niet altijd sprake omdat bepaalde instellingen dankzij overheids gelden producten maken en deze commercieel vermarkten. Er zijn hogescholen die geen btw-plicht hebben. Soms is er nog sprake van gedwongen winkelnering via de gemeente. Dit doorkruist het streven naar vraagsturing. De rol van de rijksoverheid is wat dit betreft inconsistent en dat moet veranderen.

De scholen brengen naar voren dat ze weliswaar proberen vast te houden aan de eigen speerpunten en ontwikkelingslijn, maar dat dit niet altijd lukt omdat er bovenschools, in het samenwerkingsverband of landelijk, allerlei initiatieven, ontwikkelingen en subsidies zijn waar de school aan moet meedoen of op moet inspelen. De school voelt wat dat betreft nog steeds (aanbod)sturing van bovenaf, op basis van landelijke thema's die niet altijd overeenkomen met de zelfgekozen lijn.

Marktwerking in het onderwijs: stand van zaken

Uit het IVA-rapport komt een gemengd beeld naar voren. Er zijn positieve ontwikkelingen zichtbaar, maar op andere punten lijken de bestaande regels er nog niet toe te leiden dat de geïntroduceerde marktwerking resulteert in maatschappelijk optimale onderwijsondersteuning en -ontwikkeling.

In het algemeen blijkt dat scholen steeds meer een eigen invulling geven aan de onderwijsondersteuning en dat de relatie tussen scholen en aanbieders professioneler is geworden. Er wordt meer maatwerk geleverd. Scholen hebben meer invloed op de kwaliteit van de geleverde ondersteuning. Volgens de scholen leidt vraagfinanciering tot grensoverstijgend denken en handelen. Dit biedt bovendien gemakkelijker toegang tot de wetenschap. Het leidt per saldo tot een hogere kwaliteit van de onderwijsondersteuning en daarmee van het onderwijs. Het huidige aanbod bevat volgens de scholen veel meer ruimte voor diversiteit aan visies en operationalisering van onderwijsverbeteringen.

Toch kunnen niet alle scholen deze professionaliseringsslag gemakkelijk maken. Vooral de kleinere scholen in het primair onderwijs hebben moeite een goede ondersteuningsvraag te formuleren. Weliswaar worden problemen in het eigen onderwijs herkend, maar het blijkt niet altijd even gemakkelijk de probleemformulering op een adequate wijze om te zetten in een passende ondersteuningsvraag. Ook weten scholen vaak niet met welke aanbieder zij in zee zullen gaan. Vanwege de enorme toename van het aantal aanbieders die in een commerciële context moeten opereren, kiezen scholen toch nog vaak voor de aanbieder die ze al kennen en met wie ze vertrouwd zijn. Vaste partnerschappen worden op deze manier gecontinueerd.

Hierbij gaat het vooral om vraagstukken rond de leerlingenzorg. Als het gaat om organisatievraagstukken is er minder binding aan één partner. Niettemin lijkt er een voorkeur voor vaste partnerschappen. De scholen geven aan dat het moeilijk is om juiste keuzes te maken. Het kost veel tijd en het is lastig het kaf van het koren te scheiden. Bovendien vinden de scholen dat er onvoldoende geld beschikbaar is voor ondersteuning, zeker als de gemeentelijke bijdrage wegvalt. De geschetste situatie kan ertoe leiden dat scholen kiezen voor korte trajecten voor lage prijzen zonder aandacht voor de integraliteit van de problematiek.

Ondanks de versterkte positie van de school en de voortschrijdende professionalisering van de relatie tussen scholen en aanbieders, is de inhoud van het aanbod op hoofdlijnen niet erg veranderd. Met die aantekening dat de aanbieders minder met standaardproducten werken en minder vanuit een bepaald concept sturen. Niettemin leidt vraagfinanciering volgens de scholen tot een toename van de kwaliteit van de onderwijsondersteuning en daardoor tot een toename van de kwaliteit van het onderwijs. De inzet van innovatiemiddelen via de sectororganisaties is volgens sommige aanbieders bevorderlijk voor de kwaliteit van de onderwijsinnovatie. Andere aanbieders hebben daarover twijfels. Zij signaleren een verschuiving naar kortlopende trajecten waardoor minder systematisch, duurzaam en samenhangend geïnvesteerd wordt in onderwijsinnovatie dan een aantal jaren geleden. Bovendien leidt de marktwerking ertoe dat de prijzen onder druk staan, waardoor er minder geld en tijd is voor innovatie.

Al mag het aanbod dan niet fundamenteel gewijzigd zijn, de markt voor onderwijsondersteuning is dat wel. Aan de ene kant zijn er op de markt veel nieuwe aanbieders verschenen, die zich niet plaatselijk of regionaal gebonden (hoeven te) voelen. Daarnaast organiseren grote schoolbesturen steeds meer hun eigen interne aanbod. De vrijere markt brengt ook met zich mee dat aanbieders zich anders gedragen. Zij moeten immers hun producten verkopen. Al met al komt dat de duidelijkheid over het aanbod niet ten goede. Scholen beklagen zich dan ook over een gebrek aan transparantie van het aanbod. En commerciële aanbieders zijn ontevreden omdat sprake zou zijn van een hybride markt. Zij ervaren dit zo omdat er geen sprake is van een gelijk speelveld. Er zijn immers ook aanbieders die deels structureel met overheidsmiddelen werken of profiteren van een ander belastingregime of van gedwongen winkelnering.

De concurrentie vormt ook een gevaar voor de innovatie. Aanbieders passen hun bedrijfsvoering aan en wegen het risico van investeren in de ontwikkeling van vernieuwingen af tegen de verwachte opbrengsten (op basis van de vraag van scholen). Met als gevolg dat ze niet of weinig investeren in een landelijke beleidslijn, waardoor er weinig aandacht is voor de integraliteit van de problematiek en er dus weinig ruimte overblijft voor investeringen in innovatie. Slechts een enkele aanbieder profileert zich nadrukkelijk als productontwikkelaar.

Aan de andere kant moeten de scholen zich inspannen om te wennen aan de nieuwe omstandigheden. Dit stelt hoge eisen aan onderwijskundig en organisatorisch leiderschap. Voor het slagen van innovatie in de school is de kwaliteit van het onderwijskundig management dan ook een cruciale factor.

Uit het IVA-rapport blijkt dat *monitoring* en op evidentie gebaseerd werken slechts sporadisch voorkomen. Er is nauwelijks sprake van systematische monitoring, hoewel dat wel noodzakelijk wordt geacht voor de duurzaamheid en borging van resultaten. De kosten vormen voor de scholen vaak een belemmering. Ook is er te weinig gekomen van het streven dat scholen zich zodanig ontwikkelen dat zij zelfstandig op een onderzoekende manier werken aan voortdurende verbetering van het onderwijsproces. Scholen lijken meer behoefte te hebben

aan directe ondersteuning van de dagelijkse onderwijspraktijk (bruikbaarheid voor de leraar in de klas) dan dat ze willen meewerken aan onderzoek en ontwikkeling gericht op de prioriteiten die zij voor de langere termijn hebben gesteld. Er wordt wel kennis overgedragen van aanbieder naar school, maar nog weinig tussen scholen onderling, hoewel een sectororganisatie als de VO-raad veel initiatieven op dit vlak onderneemt. Bij scholen is duidelijk belangstelling voor participatie in netwerken op basis van thema's of functies in de school. Van samenwerking tussen de aanbieders is echter nog nauwelijks sprake.

Wat de rol van de overheid betreft: haar gedrag leidt volgens scholen tot onduidelijkheid over de mate van vraagsturing. Enerzijds wordt van scholen verwacht dat zij zich als professionele organisaties opstellen in een systeem van vraagsturing. Dat impliceert het uitzetten van eigen ontwikkelingslijnen. Anderzijds verwacht de overheid dat scholen investeren in beleidslijnen die de overheid formuleert in de kwaliteitsagenda's en die ze voorziet van specifieke middelen. Deze landelijke agenda's stroken niet altijd met de lijnen die scholen zelf hebben uitgezet. Vooral doordat landelijke prioriteiten snel kunnen veranderen, doorkruisen ze regelmatig het onderzoek waaraan scholen in langetermijnverband deelnemen. Hiermee komt een belangrijke succesfactor voor innovatie – aansluiten bij wat er al op school is, verbindingen leggen – onder druk te staan.

Marktwerking in het onderwijs: op te lossen knelpunten

Het systeem van vraagsturing is nog maar sinds enkele jaren ingevoerd. Er doen zich dus kinderziektes voor. De raad concludeert echter dat de ingeslagen weg een aantal gunstige ontwikkelingen op gang heeft gebracht. Scholen zijn zich veel meer bewust van de keuzes die ze moeten maken. De vernieuwing van het onderwijs is ook meer gericht op problemen die de scholen zelf ervaren en de koers die scholen willen inslaan. De verwachting is dan ook dat een aantal van de geconstateerde problemen na verloop van tijd zal verdwijnen. Andere problemen lijken echter structureler en vragen om aanpassingen in de gehanteerde systematiek van vraagsturing.

Het huidige functioneren van de 'markt' vertoont nog een aantal belangrijke tekortkomingen. Deze hebben betrekking op de kwaliteit van de interne en de externe ondersteuning. Wat betreft de interne ondersteuning constateert de raad in de eerste plaats dat aan de professionaliteit van leraren en directeuren volop wordt gewerkt. Nu de school zelf de ondersteuningsvraag moet bepalen, is een voortdurende reflectie nodig op het functioneren van de school op basis van adequate, betrouwbare kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Resultaatgericht werken is een randvoorwaarde voor vraagsturing, die voor verbetering vatbaar is. In de tweede plaats is voor het slagen van verbetering en innovatie in de school de kwaliteit van het onderwijskundig management een cruciale factor.

De kwaliteit van de externe ondersteuning kent een aantal tekortkomingen. Uit het IVA-rapport komt naar voren dat scholen meer een eigen invulling geven aan de onderwijssteuning en dat de relatie tussen scholen en aanbieders professioneler is geworden. Maar ook is duidelijk geworden dat niet alle scholen deze professionaliseringsslag gemakkelijk aan kunnen; vooral de kleinere scholen in het primair onderwijs hebben moeite tot een goede vraagarticulatie te komen.

Een tweede tekortkoming op dit terrein betreft het risico van concurrentie op de markt voor de innovatie. Concurrentie leidt bij aanbieders tot druk op de tarieven en tot risicomijdend gedrag, waardoor er weinig ruimte overblijft voor investeringen in innovatie. Daarnaast bekla-

gen de scholen zich over een gebrek aan transparantie. Het is niet duidelijk of de producten en oplossingen die onderwijsondersteuners aanbieden, ook werkelijk kwaliteit hebben. Aanbieders schermen met samenwerking met universiteiten, zonder dat duidelijk wordt wat deze samenwerking voor de kwaliteit betekent.

In de derde plaats blijkt de markt erg hybride. Commerciële aanbieders vinden dat er geen sprake is van een gelijk speelveld. Er zijn immers ook aanbieders die deels structureel met overheidsmiddelen werken of profiteren van gedwongen winkelnering. Ook betalen sommige organisaties btw en andere niet.

In de vierde plaats leidt het gedrag van de overheid volgens scholen tot onduidelijkheid over de mate van vraagsturing. Enerzijds wordt van scholen verwacht dat zij zich als professionele organisaties opstellen in een systeem van vraagsturing. Dat impliceert eigen ontwikkelingslijnen. Anderzijds verwacht de overheid dat scholen investeren in beleidslijnen die de overheid uitzet in de kwaliteitsagenda's en die ze voorziet van specifieke middelen. De scholen ervaren deze stimuleringsprogramma's als een beperking van hun keuzevrijheid ten aanzien van scholing en innovatie. Doordat de overheidsprioriteiten snel kunnen veranderen, wordt consistent werken vanuit een heldere visie door scholen niet gestimuleerd.

Een andere tekortkoming is dat een aanzienlijk deel van het onderzoek dat universiteiten en onderzoeksinstituten verrichten, niet goed aansluit op de problemen die scholen in de praktijk ervaren. Initiatieven vanuit de wetenschap lopen niet parallel met de ontwikkelingslijnen die scholen zelf uitzetten.

Ten slotte kan het volgende worden opgemerkt. Terwijl schaal een belangrijke voorwaarde is voor adequate onderwijsontwikkeling en onderzoek, is het anderzijds van belang dat zowel scholen als ouders een keuzemogelijkheid hebben bij het leggen van accenten in de ontwikkeling. Momenteel zijn bepaalde stromingen in de onderwijsontwikkeling vaak dominant, waardoor mogelijke alternatieven moeilijk van de grond komen.

Door het budget voor ondersteuning in de lumpsum op te nemen, hebben de scholen de vrijheid gekregen zelf te bepalen hoeveel middelen ze aan ondersteuning besteden. Vanuit de gedachte van een autonome en verantwoordelijke school hoeft het geen probleem te zijn dat zij besluiten meer of minder aan ondersteuning te besteden of een deel van de activiteiten die traditioneel door ondersteunende organisaties werden verricht, nu zelf ter hand te nemen. Tegenover een grote budgetautonomie staat uiteraard een duidelijkere verantwoordelijkheid voor resultaten. De vraag is of dit altijd het geval is. Daarnaast is het de vraag hoe een school of bestuur omgaat met het budget dat bestemd is voor onderzoek en ontwikkeling. De meerwaarde van deze budgetdelen overstijgt immers het belang en de verantwoordelijkheid van de individuele school.

Verbeteringen noodzakelijk

Bovenstaande tekortkomingen betekenen niet dat teruggekomen moet worden op de eerder gemaakte keuze voor vraagsturing. Integendeel. Het komt er nu op aan maatregelen te nemen om de vereiste marktcoördinatie te verbeteren.

Marktwerking in het onderwijs in het licht van de combinatie van de drie perspectieven

Marktwerking als besluitvormingsmechanisme wordt systematischer ingebed in het onderwijsbeleid. Het inzetten van marktwerking op geëigende terreinen kan voordelen opleveren. Illustratief daarvoor zijn: de groei van privaat en commercieel onderwijs dat concurreert met het publieke aanbod; nieuwe media die alternatieve leermogelijkheden bieden; internationale concurrentie van onderwijsaanbieders, al dan niet via ict; het betrekken van het mededingingsbeleid op publiek bekostigde onderwijsinstellingen; het inkopen of uitbesteden van onderwijstaken door instellingen; en de samenwerking van publieke onderwijsinstellingen met private, commerciële partners. Deze en soortgelijke verschijnselen doen zich in alle onderwijssectoren voor. Ze plaatsen de relatie tussen onderwijs, overheid en markt in een actueel perspectief.

Zoals in paragraaf 1.2 is vermeld, bracht de Onderwijsraad in 2001 in zijn verkenning *De Markt Meester?* op verzoek van de minister van OCW deze marktwerkingsverschijnselen in kaart, spoorde hij trends en ontwikkelingen op die zich hierbij in de komende tien jaar zouden kunnen voordoen, en stelde hij vragen en dilemma's bij deze ontwikkelingen aan de orde.

In hetzelfde jaar publiceerde de raad zijn advies *Publiek en privaat*. Een en ander leidde ertoe dat vervolgadvisies vooral gingen over een meer open toetreding, variëteit in aanbod, de plaats van extern leeraanbod, en de keuzevrijheid van onderwijsdeelnemers en daarmee samenhangend de informatievoorziening ten behoeve van (potentiële) deelnemers.

In het onderwijsbeleid wordt sterk de nadruk gelegd op autonomie van scholen en hun verantwoordelijkheid om met het beschikbare budget onderwijs van zo goed mogelijke kwaliteit te verzorgen. Dit betekent niet dat onderwijsondersteunende organisaties geen belangrijke rol meer spelen. Scholen hebben immers behoefte aan specialistische expertise en in het algemeen is er behoefte aan onderwijsontwikkeling op terreinen die om een schaal vragen die groter is dan een enkele school.

In samenhang daarmee heeft de raad reeds eerder aangegeven welke voorwaarden er zijn voor een goede marktwerking in de onderwijsondersteuning.⁵⁸ Marktwerking kan volgens de raad bijdragen aan het bereiken van een efficiënte ondersteuning, maar wordt ook begrensd doordat geen sprake is van een zuivere markt. Er zijn drie belangrijke marktrisico's te onderscheiden.

- In de eerste plaats zijn scholen geen bedrijven met een winstoogmerk, maar instanties die als opdracht hebben op een efficiënte manier kwalitatief hoogstaand onderwijs te leveren. Kosten zijn hierbij van belang, evenals de tevredenheid van de leerling/student of diens ouders, maar kwaliteit is meer dan het maximaliseren van omzet of winst, of het maximaliseren van de leerlingeninstream.
- In de tweede plaats is het de vraag of de markt van schoolondersteuners voldoende transparant is en afdoende functioneert. Scholen zijn sterk afhankelijk van de expertise van onderwijsondersteuners. Kunnen zij zelf voldoende inschatten welke kwaliteit het gebodene heeft en welke prijs daarvoor redelijk is?
- Ten derde hebben onderzoek en ontwikkeling een belangrijke relatie met de onderwijsondersteuning. In het onderwijs kan o&o niet plaatsvinden in een lab dat losstaat van de scholen, maar moeten er binnen de scholen nieuwe kansrijke initiatieven voor concrete problemen op een systematische en verantwoorde wijze uitgetoet worden. Docen-

⁵⁸ Onderwijsraad, 2001a.

ten vervullen van oudsher deze schooloverstijgende functie, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen en testen van nieuwe leerplannen en -methodes. Scholen spelen dus een belangrijke rol in het innovatie- en ontwikkelingsproces: zij signaleren problemen, suggereren mogelijke veranderingen, en proberen de vernieuwingen uit. Dit vergt substantiële inspanningen van scholen voor ontwikkelingen die ten goede komen aan het onderwijs als geheel.

Een doelmatige inzet van onderwijsondersteuners vraagt naast marktwerking om sturingsprincipes van politiek en onderwijsveld.

5.3 Belangrijkste aandachtspunten in dit perspectief

Uit dit hoofdstuk komt het beeld naar voren van een markt die nog steeds voor verbetering vatbaar is. Het gaat dan onder andere om aspecten die in algemene zin direct te maken hebben met het functioneren van een markt waarin ook de overheid een van de partijen is. Maar het gaat ook om meer principiële aspecten in het licht van de grondwettelijke zorg van de overheid voor het onderwijs. Gelet op het voorgaande zijn de belangrijkste aandachtspunten in dit perspectief.

1. Waar het in een marktcontext gaat om publieke belangen, is het wenselijk dat de eindverantwoordelijkheid van de overheid overeind blijft.
2. In veel gevallen kan met het daarvoor beschikbare instrumentarium tegemoetgekomen worden aan de eisen van een adequate marktwerking. In sommige gevallen echter overstijgt het publieke belang dat van een beleidskeuze voor marktwerking. Voor een geloofwaardige operationalisering van die overheidsverantwoordelijkheid zal dit ook in het gekozen instrumentarium tot uitdrukking moeten komen.

Op de 'markt' voor onderwijsondersteuning is geen sprake van een normale marktsituatie. De maatschappij heeft groot belang bij de kwaliteit van het onderwijs en de overheid heeft hierin een bijzondere verantwoordelijkheid. In dit hoofdstuk doet de raad een aantal voorstellen om de werking van de markt te verbeteren.

6 Aanbevelingen

De weg die met de vraagsturing is ingeslagen, heeft als voordeel dat er ruimte is ontstaan voor de ontwikkeling van een eigen koers door scholen en voor verdere professionalisering van scholen en leraren. Dit kan positieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de onderwijsondersteuning. Het systematisch werken aan de verbetering van het onderwijs vanuit een heldere visie zal zich hierdoor verder kunnen ontwikkelen.

Deze koers biedt ook kansen voor ontwikkeling en innovatie in het onderwijs. Ook hier geldt dat de invulling van het onderwijs van morgen, binnen de door de overheid uitgezette kaders, primair de verantwoordelijkheid is van de onderwijsinstellingen en de docenten. Voor verantwoorde ontwikkeling en innovatie is voldoende samenwerking en schaalgrootte en specialistische expertise nodig. Samenwerking tussen verwante scholen, educatieve dienstverleners, universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten is essentieel.

In hoofdstuk 5 heeft de raad opgemerkt dat er randvoorwaarden nodig zijn om de 'markt van de onderwijsondersteuning' adequaat te laten functioneren. Er is geen sprake van een normale marktsituatie. De maatschappij moet erop kunnen rekenen dat scholen op een professionele wijze een visie ontwikkelen en op grond van adequate gegevens gerichte stappen zetten ter verbetering van het onderwijs; dat zij op basis van de nieuwste inzichten over wat werkt het onderwijs systematisch verbeteren; dat de verschillende actoren in de educatieve infrastructuur die de scholen hierbij ondersteunen de verantwoordelijkheid nemen voor de bijdrage die zij hierin leveren; en dat op systematische wijze kennis wordt vergaard die nodig is voor de verdere ontwikkeling van het onderwijs.

De raad doet in dit hoofdstuk een aantal voorstellen en ordent deze naar de drie perspectieven die hij in het voorgaande heeft besproken.

6.1 **Balans tussen de drie perspectieven: onderwijsveld, overheid en markt**

De raad stelt vast dat binnen de geïntroduceerde marktwerking de neiging bestaat zich te richten op kortetermijnresultaten. Dit kan ertoe leiden dat de onderwijsontwikkeling voor de middellange termijn, waarvan het belang boven het individuele schoolbelang uitgaat, onder druk komt te staan. Het is dus gewenst dat de overheid hier extra aandacht aan besteedt, onder

andere door scholen verder te stimuleren zich ook in te zetten voor de onderwijsontwikkeling voor de middellange termijn. Betrokkenheid van het onderwijsveld is immers cruciaal.

Naast een actieve stimulering van scholen om te komen tot een meer op de toekomst gerichte vraagarticulatie, heeft de overheid een tweede verantwoordelijkheid. De raad heeft geconstateerd dat de relatie tussen onderzoek en onderwijspraktijk en tussen onderzoek en ondersteuning voor verbetering in aanmerking komt. Onderzoeksresultaten hebben in onvoldoende mate hun doorwerking in het onderwijs. Aan de onderzoekszijde is er te weinig aandacht voor praktijkrelevantie, voor formulering van onderzoeksvragen in samenwerking met velddeskundigen, en voor verspreiding. Van de kant van scholen is er te weinig aandacht voor elders beschikbare kennis bij onderwijsinnovatie en te weinig aandacht voor het doorgeven van gegevens en evaluatiegerichtheid.

Het maatschappelijk bewustzijn groeit dat verantwoorde vernieuwing van het onderwijs alleen kan plaatsvinden als deze vergezeld gaat van degelijk wetenschappelijk onderzoek met passende rapportages en evaluatie. Daarom is een heroverweging van de verantwoordelijkheden van overheid, markt en onderwijsveld hier op zijn plaats. Relevantie voor de praktijk is daarbij van belang, maar kan natuurlijk geen argument zijn om wetenschappelijke criteria te relativiseren. Door een betere verdeling van verantwoordelijkheden kan de waarde van onderwijsonderzoek toenemen. Om tot zo'n herverdeling te komen is het nodig een helder beeld te hebben van waar de zwaartepunten op het gebied van onderwijsontwikkeling liggen en wie hiermee bezig zijn. Tevens is meer zicht nodig op de totale hoeveelheid middelen die voor zwaartepunten beschikbaar is en hoe die middelen over de zwaartepunten zijn verdeeld. Het lijkt erop dat het totaal aan uitgaven voor o&o achterblijft bij wat in andere sectoren gebruikelijk is en zeker bij wat in het kader van de Lissabon-doelstellingen als wenselijk wordt gezien. De Tweede Kamer zou, gegeven het feit dat hier aanzienlijke investeringen aan de orde zijn, zich kunnen uitspreken om meer helderheid in deze situatie te brengen en maatregelen te bevorderen om tot een doelmatige en inhoudelijk verantwoorde vaststelling en aanpak van zwaartepunten op het gebied van onderwijsontwikkeling te komen.

Ten slotte ziet de raad een derde overheidsverantwoordelijkheid in relatie tot de huidige marktwerking. Aan de ene kant is het gewenst dat de overheid als marktmeester zodanige voorwaarden voor de spelers in de markt creëert dat er een evenwichtige situatie ontstaat. De markt werkt niet vanzelf optimaal. Aan de andere kant is er een belangrijke rol voor de overheid vanuit haar grondwettelijke zorg voor het onderwijs. De raad is van mening dat, waar het om publieke belangen gaat, in een marktcontext de eindverantwoordelijkheid van de overheid overeind moet blijven.

De ondersteuning en ontwikkeling van het onderwijs kan worden verbeterd door de juiste balans te zoeken tussen de drie aansturingsperspectieven die in dit advies zijn geschetst. Verschuivingen in deze balans hebben soms tijd nodig omdat betrokkenen ervaring op moeten doen met de veranderende taken en verantwoordelijkheden. De aanbevelingen die de raad hieronder doet zullen daarom onderdeel moeten worden van een gelijktijdig veranderingsproces dat niet van vandaag op morgen plaats kan vinden. Juist door een geleidelijke verschuiving van de balans is het mogelijk de effecten te blijven volgen en waar mogelijk bij te sturen.

In deze paragraaf doet de raad vanuit het perspectief van het onderwijs enige aanbevelingen die betrekking hebben op de kwaliteit van de externe en interne ondersteuning en op een verbeterde inbreng van scholen in de ontwikkeling van het onderwijs op middellange termijn. De raad rekent tot het onderwijsveld uiteraard leraren en onderwijsmanagers, maar ook ondersteunende instanties.

Aanbeveling 1

Behandel ondersteuners niet alleen als marktpartij (hoe zinnig deze invalshoek ook is), maar spreek hen ook aan op een professionele verantwoordelijkheid voor goed onderwijs waarvoor zij zich hebben te verantwoorden

Ondersteuning nabij de school

Ondersteuning kan binnen of buiten de school worden gesitueerd. Gespecialiseerde ondersteuning zal buiten de school plaatsvinden en meer dagelijkse ondersteuning binnen de school. De grens tussen de taken van de school en die van de onderwijsondersteuners is niet altijd eenvoudig aan te geven. Daarbij komt dat een deel van de externe ondersteuning zich ontwikkeld heeft vanuit de school. Reden om de ondersteuning voor een belangrijk deel ook tot het onderwijsveld zelf te rekenen.

Verantwoordingscultuur

Een belangrijk element in een professionele kwaliteitscultuur is de vanzelfsprekendheid van het afleggen van verantwoording over (de kwaliteit van) het geleverde werk. Het is opmerkelijk dat tot nu toe ondersteuningsorganisaties een wel zeer bescheiden rol spelen in discussies over (grootschalige) onderwijsvernieuwingen, hoewel zij bij de voorbereiding en implementatie ervan vaak een aanzienlijke rol hebben gespeeld. De raad pleit ervoor dat deze organisaties zelf een verantwoordingscultuur ontwikkelen, waarbij onderwijsinstellingen en de overheid hen daar expliciet op aanspreken.

Maatschappelijke verantwoording

Aan de verantwoordelijkheid van de ondersteuningsorganisaties kan ook invulling worden gegeven op een wijze vergelijkbaar met consumentenwetgeving. Achteraf (bij tegenvallende resultaten) moeten deze organisaties hun adviezen kunnen verantwoorden naar scholen en de maatschappij (die zeer veel belang heeft bij onderwijs). Hierbij moeten ze kunnen laten zien dat wat ze adviseerden op basis van de stand van kennis een weloverwogen advies was en dat ze voldoende inspanningen hebben geleverd om de effectiviteit van hun aanpak te meten.

Participatie in kennisgemeenschappen

Verantwoording impliceert ook verantwoordelijkheid. Aanbieders kunnen (mede)verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van producten en de kwaliteit ervan zichtbaar maken door bijvoorbeeld te participeren in kennisgemeenschappen. Los van de verantwoordingskant mag verondersteld worden dat een dergelijke participatie het uiteindelijke doel, de verbetering van de onderwijskwaliteit, ten goede komt.

Aanbeveling 2

Bevorder verdere professionalisering van schoolmanagement en leraren door inschakeling in verschillende kennisgemeenschappen

De raad is er voorstander van dat schoolmanagement en leraren meer dan tot nu toe een rol spelen in de kennisketen. Dit kan door een verdere stimulering van de totstandkoming van (bovenschoolse) kennisgemeenschappen en een grotere participatie daarin van genoemde actoren. In kennisgemeenschappen werken leraren als kennisontwikkelaars vanuit de onderwijspraktijk en kennisontwikkelaars vanuit de ondersteuning en intermediairs samen. De positie van leraren binnen de kennisgemeenschappen kan worden versterkt en hun inbreng kan worden gestimuleerd door de participatie van beroepsverenigingen van leraren. Het is van belang universiteiten en onderzoeksinstellingen hierbij te betrekken. Aangezien deze instellingen in het algemeen een eigen wetenschappelijk geïnspireerde agenda hebben, is het wenselijk dat scholen universiteiten en hogescholen uitdagend praktijkrelevant onderzoek te verrichten. Kennisgemeenschappen kunnen de twee rollen van leraren en schoolmanagement als gebruiker en medeontwikkelaar van kennis nader profileren en dichterbij elkaar brengen. De raad gaf in zijn advies *Kennis van onderwijs* (2003) al aan dat de vorming van kennisgemeenschappen in eerste instantie niet moet worden afgedwongen, maar gestimuleerd en gefaciliteerd.⁵⁹ Hij adviseerde de minister stimuleringsbudgetten beschikbaar te stellen voor initiatieven van kennisontwikkelaars en onderwijsinstellingen om kennisgemeenschappen te vormen. Met het oog op een adequate vormgeving zouden de partners in een kennisgemeenschap in een overeenkomst heldere afspraken moeten maken. Belangrijke elementen hierin zijn onder andere de te stellen doelen en een goede aansturing. Vervolgens zouden deze kennisgemeenschappen kunnen rapporteren aan de sectororganisaties.

De bekendheid met goede voorbeelden van kennisgemeenschappen kan in het kader van een (jaarlijkse) publicatie van een atlas van kennisgemeenschappen toenemen. Zo'n atlas van kennisgemeenschappen is nuttig voor andere scholen omdat zij op die manier kennis kunnen nemen van welke scholen op welke wijze participeren in welke kennisgemeenschappen. Het spreekt voor zich dat leraren die in kennisgemeenschappen participeren daarvoor gefaciliteerd worden in de vorm van scholingsmogelijkheden en voorzieningen in het kader van personeels- en loopbaanbeleid.

Van de scholen kan onder de geschetste condities verwacht worden dat hun keuzes in de sfeer van onderwijsondersteuning zijn gebaseerd op een adequate analyse van de situatie en op een duidelijke visie en dat onderwijsinnovaties zijn gebaseerd op elders opgedane (ervarings) kennis dan wel op onderbouwde aannames over de werking ervan.

In dit opzicht is het ook wenselijk tot een nadere typologie van soorten kennisgemeenschappen te komen. Vooral rond de zwaartepunten genoemd onder aanbeveling 4 zal sprake moeten zijn van hechte en intensieve kennisgemeenschappen.

Aanbeveling 3

Versterk de inbreng van scholen in de ontwikkeling van het onderwijs op middellange termijn, zowel inhoudelijk als budgettair

Het is van belang dat de onderwijsontwikkeling op middellange termijn mede wordt gebaseerd op de prioriteiten die voortkomen uit de ontwikkeling die scholen doormaken. Daarnaast zullen ook landelijke prioriteiten voor de onderwijsontwikkeling worden vastgesteld.

⁵⁹ Onderwijsraad, 2003.

Aan deze schooloverstijgende prioriteiten kan langs twee wegen worden gewerkt. De ene weg heeft betrekking op gezamenlijke planvorming door een aantal scholen met een gemeenschappelijke problematiek of onderwijsvisie. De andere heeft betrekking op een landelijk initiatief. De raad stelt voor om via beide wegen simultaan aan een verbetering van de onderwijsontwikkeling te werken.

Inzet via gezamenlijke planvorming door een aantal scholen

Juist omdat scholen of groepen van scholen elk hun eigen aanpak ontwikkelen, is een werkwijze die bevordert dat scholen leren van elkaar door het vergelijken van de verschillende aanpakken zeer waardevol. Onderwijsondersteuners kunnen hierbij een faciliterende rol spelen.

Het is zoals gezegd van belang universiteiten en onderzoeksinstellingen hierbij in te schakelen.⁶⁰ Het is van belang dat scholen de middelen zodanig inzetten dat universiteiten en hogescholen worden uitgedaagd praktijkrelevant onderzoek te verrichten. Dat veronderstelt een open houding van scholen in de richting van universiteiten en onderzoeksinstellingen met het oog op het noodzakelijke inhoudelijke debat. Vanzelfsprekend wordt een dergelijke open opstelling ook verwacht van de kant van de universiteiten en onderzoeksinstellingen richting onderwijspraktijk. Bovendien acht de raad openheid tussen de onderzoeksinstellingen van belang.⁶¹

De samenwerking tussen scholen die voor goede ontwikkeling nodig is, hoeft niet alleen gezocht te worden binnen bestuurlijke of geografische eenheden. Voor de diversiteit en dus de keuzevrijheid van ouders en leerlingen kan het interessant zijn dat scholen met verwantschap in visie verspreid over het hele land samenwerken bij hun ontwikkeling. Onderwijsondersteuners kunnen een belangrijke rol spelen in dit proces.

Inzet via een landelijk initiatief

De voorgaande gezamenlijke planvorming gaat uit van financiering vanuit de deelnemende scholen op basis van hun eigen afwegingen. De raad pleit daarnaast voor een verdergaande stap. Om het onderwijs te kunnen ondersteunen bij het onderzoeks- en ontwikkelingsproces is ook een zekere infrastructuur nodig van onderzoeks- en ontwikkelingsinstituten die zorg kunnen dragen voor continuïteit in en beschikbaarheid van expertise op verschillende deelreinen van het onderwijs.

Het is naar de mening van de raad de moeite waard na te denken over een aanpak waarbij een deel van de ondersteuningsgelden die bedoeld zijn voor o&o, beschikbaar is voor het *landelijk initiatief*. Uitvoering kan plaatsvinden door instituten zoals de bestaande expertisecentra, waarbij sectororganisaties in een programmaraad kunnen zitten, waardoor de binding van de desbetreffende scholen aan de te ontwikkelen activiteiten veilig gesteld kan worden. Al eerder in dit advies heeft de raad aangegeven zo'n binding van groot belang te vinden.

60 Voorts zou gestreefd moeten worden naar vergelijkbaarheid en openheid bij toetsing en andere informatieverzameling. Mede om deze reden is het wenselijk dat een doelmatiger gebruik wordt gemaakt van beschikbare en in ontwikkeling zijnde toetsen zoals de eindtoets basisschool en de toetsen van de referentieniveaus.

61 Wetenschappelijke kwaliteit wordt niet alleen geborgd door de methodes die worden gebruikt, maar door een open systeem waarin collega's gegevens opnieuw kunnen gebruiken en analyseren om conclusies op hun stevigheid te bezien. Gegevens over de ontwikkeling van leerlingen, toetsresultaten, kenmerken van scholen enzovoort zijn – met de gebruikelijke waarborgen voor anonimiteit – belangrijk voor het functioneren van de verschillende kennisgemeenschappen. De beschikbaarheid van dit soort gegevens over het Nederlandse onderwijs zal tevens een stimulans voor onderwijsontwikkeling betekenen.

De budgettaire vraag heeft een verbinding met aanbeveling 5, waarin wordt gesproken over een na te streven norm voor uitgaven voor o&o.

Differentiatie en bundeling van expertise

De raad is van mening dat diversiteit in o&o wenselijk is vanuit een oogpunt van keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen. Zo zouden scholen die realistisch rekenen het meest passend vinden binnen hun onderwijsvisie, gezamenlijk de verdere ontwikkelingen hiervan kunnen laten ondersteunen door het ene onderzoeks- en ontwikkelingsinstituut, terwijl scholen die hechten aan een meer traditionele aanpak van het wiskundeonderwijs hiervoor in zee gaan met een ander onderzoeks- en ontwikkelingsinstituut.

Daarnaast blijft echter ook voor de bundeling van specialistische deskundigheid een aantal landelijke centra van belang, die rechtstreeks door de overheid worden bekostigd. Hierbij gaat het met name om het Cito voor toetsexpertise en de SLO voor leerplanontwikkeling.

6.3 Aanbevelingen vanuit overheidsperspectief

Deze aanbevelingen hebben betrekking op een systematischer bepaling van de inhoudelijke zwaartepunten voor ontwikkeling van het onderwijs op middellange termijn, een passend budget voor onderwijsontwikkeling, en de zorg voor een publieke regeling van de uitvoering van (semi)wettelijke taken.

Aanbeveling 4

Bevorder een systematischer debat over en vaststelling van de inhoudelijke zwaartepunten voor de ontwikkeling van het onderwijs op middellange termijn

Op welke onderdelen van het onderwijs is ontwikkelwerk nodig opdat het onderwijs over bijvoorbeeld vijf of tien jaar ook adequaat kan functioneren? Hebben we vijf of tien jaar geleden de zwaartepunten aangewezen waarvan we nu de vruchten plukken? Onderwijsontwikkeling is cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs van overmorgen.

Wat zijn de zwaartepunten waaraan in de komende vijf à tien jaren wordt gewerkt? De verschillende betrokkenen in onderwijspraktijk en onderwijsbeleid hebben hier beredeneerde opvattingen over, die bij elkaar gebracht moeten worden. Het gaat daarbij om het bundelen van ontwikkelingsprioriteiten en het benoemen van landelijke zwaartepunten wat betreft onder meer vakinhoudelijke en leerling- en schoolorganisatieontwikkelingen.

Het is voorts wenselijk om met een aantal belangrijke zwaartepunten van het onderwijs meer dan één ontwikkelende/onderzoekende eenheid te belasten. Diversiteit in eenheden kan een stimulus zijn om ook diversiteit in de manier waarop invulling wordt gegeven aan het onderwijs, mogelijk te maken.

Een meerjarenperspectief is van groot belang om de continuïteit vast te houden. De toegesneden kwaliteitsagenda's voor primair en voortgezet onderwijs met hun nadruk op taal/Nederlands en rekenen/wiskunde verdienen ten minste een achtjarig perspectief waar het onderwijsveld houvast aan heeft.

Driejaarlijkse advisering over zwaartepunten in de onderwijsontwikkeling

Om het onderwijsveld de mogelijkheid te geven op een systematische manier aan de verbetering van het onderwijs te werken, is continuïteit in de landelijke prioritering van belang. De raad stelt voor dat de overheid driejaarlijks adviezen inwint over de wenselijke zwaartepunten in de onderwijsontwikkeling. De partijen die betrokken zijn bij de initiatieven (op het niveau van de scholen en op landelijk niveau) geven hierover hun adviezen. Mede op basis hiervan formuleert de minister een beleidsvoornemen voor een eventuele aanpassing van het bestaande zwaartepuntenstelsel en legt dit voor aan de Tweede Kamer. Daarna vindt besluitvorming plaats. De Tweede Kamer kan in dit proces van opstelling en afweging van zwaartepunten een wezenlijke rol vervullen.

Aanbeveling 5

Kom op termijn tot een passend landelijk en schoolbudget voor onderwijsontwikkeling in overeenstemming met de nationale ambities voor onderzoek en ontwikkeling

Onderwijs is een wezenlijk onderdeel van een nationale ontwikkelingsagenda. Op die agenda nemen de investeringen voor onderzoek en ontwikkeling een belangrijke plaats in. Deze twee agendaonderwerpen zouden beter met elkaar moeten worden verbonden. De raad stelt voor om een duidelijke norm vast te stellen voor een budget voor o&o in het onderwijs. Als de huidige uitgaven aan o&o in andere sectoren (1,7%) en de rijksuitgaven aan onderwijs (primair en voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs: circa 20 miljard euro) hierbij als uitgangspunt worden genomen, zou het gaan om een bedrag van jaarlijks 340 miljoen euro. Dat is een aanzienlijk bedrag. In het bedrag zitten ook de uitgaven voor ontwikkeling en onderzoek die scholen vanuit hun eigen begroting doen, en voorts de reeds bestaande uitgaven in een veelheid van projecten, kenniscentra en dergelijke. Het is wenselijk dat een fors aandeel via de scholen loopt, omdat in het kader van de vraagsturing de scholen een grote mate van invloed hebben op de richting die deze ontwikkeling neemt. Wellicht kan daarbij een verhouding worden gehanteerd van twee derde van het budget via de scholen en een derde via het Rijk.

Een derde van de middelen zou dus rechtstreeks ingezet moeten worden via landelijke initiatieven. Het gaat hier onder meer om het onderzoeksdeel van de eerste geldstroom van onderwijsonderzoek, de sloa-instellingen, de PROO en om zwaartepuntsubsidies voor instituten zoals het Freudenthal-instituut en het Expertisecentrum Nederlands. Met name de omvang van de eerste geldstroom aan universiteiten en bovengenoemde instituten lijkt overigens klein als we bedenken dat o&o-initiatieven vanuit het veld moeten kunnen bouwen op solide expertise. De faculteiten en kenniscentra kunnen hier een belangrijkere basis zijn.

Het is nadrukkelijk de bedoeling dat niet alleen de hoeveelheid middelen voor o&o, maar ook de kwaliteit van de opbrengsten daarvan in sterke mate wordt vergroot. De raad stelt daarom voor om geleidelijk toe te werken naar de norm van 1,7%, waarbij zorgvuldig wordt toegezien op de kwantitatieve en kwalitatieve voortgang van dit proces. Op grond van een rapportage over de mate waarin wordt voldaan aan de kwaliteitseisen voor onderzoek en voor ontwikkeling, kan de overheid besluiten om regelingen in dit kader aan te passen en aan te scherpen.

Bij de verbetering hoort ook dat het twee derde deel dat via de scholen loopt, voldoet aan kwaliteitseisen van ontwikkeling en van onderzoek. Onderzoek mondt uit in verantwoorde uitspraken over de effecten van de tot stand gebrachte verbeteringen in het onderwijs. De functie van de Experimentenwet kan in dit kader worden versterkt.

Het is hierbij van belang duidelijk vast te stellen wat onder onderzoek en ontwikkeling wordt gerekend. Zo is een onderscheid te hanteren tussen ondersteuning en onderwijsontwikkeling (reguliere toetsen maken is geen ontwikkeling, maar ondersteuning). Verder kunnen beide componenten wel winnen bij een betere onderlinge relatie. O&o is nu matig georganiseerd: wat bij de ondersteuners en de scholen gebeurt, is vaak te weinig echte o&o; veel van wat bij onderzoeksinstituten en universiteiten gebeurt, staat te ver af van het verbeteren van het onderwijs in de praktijk.

O&o kan alleen succesvol zijn in goede wisselwerking tussen onderwijs en onderzoeksinstituten. Dat betekent dus dat in de praktijk van het onderwijs (en het beleid) ook het belang van o&o meegewogen moet worden en dat de o&o-instellingen zich meer dan nu moeten richten op de kwesties die voor het onderwijs de hoogste prioriteit hebben.

De raad is van mening dat een adequaat deel van de middelen voor deze zwaartepunten gereserveerd zou moeten worden. Het budget per zwaartepunt vergt nadere studie. De budgetvraag is onderdeel van de gehele o&o-functie voor het onderwijs. In de kwaliteitsagenda's staan met name de gebieden Nederlandse taal en rekenen/wiskunde centraal in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs en in de overgang naar het hoger onderwijs.

Het verdient volgens de raad ten slotte aanbeveling de Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen, de commissie onder leiding van mr. Th.C. de Graaf die eind 2010 zal rapporteren, te verzoeken dit belangrijke budgettaire vraagstuk in haar advisering te betrekken.

Aanbeveling 6

Zorg voor een publieke regeling van de uitvoering van (semi)wettelijke taken

De raad is van mening dat voor het functioneren van het onderwijs als geheel een aantal wettelijke taken onder de verantwoordelijkheid van de overheid moet blijven of komen. Hij doelt hierbij op in ieder geval: referentieniveaus, kerndoelen, eindtermen, kwalificatiedossiers, examenprogramma's, examenopgaven/afnamecondities en toetsen. Deze vaste en specifieke wettelijke taken horen ondergebracht te zijn bij publiek geregelde instellingen.

Er is een onderscheid tussen ondersteuning enerzijds en onderzoek en ontwikkeling anderzijds. Reguliere toetsen maken is, zoals eerder opgemerkt, geen onderwijsontwikkeling, maar ondersteuning. Een belangrijke bijdrage aan een doorzichtige en evenwichtige situatie kan worden geleverd door het aanbrengen van een scheiding tussen activiteiten die betrekking hebben op (semi)wettelijke taken en andere ondersteuningsactiviteiten.

Voorts ligt er een overheidstaak in het naar voren halen van goede informatie. Goede informatie speelt een cruciale rol in de processen die in dit advies zijn beschreven. Scholen en hun docenten dienen over goede informatie te beschikken om problemen te kunnen identificeren en om keuzes te kunnen maken in het ontwikkelingsproces van de school. Het gaat hierbij om zowel de kosten als de opbrengsten van het onderwijsproces. Vergelijking met andere scholen is hierbij van belang. In de samenwerking met andere scholen bij de onderwijsontwikkeling

zijn goede gegevens en onderlinge vergelijkbaarheid ook van groot belang. Daarnaast kunnen goede vergelijkbare gegevens over het onderwijs een impuls geven aan de wetenschap.⁶²

Juist om de professionele ontwikkeling vanuit het onderwijsveld te stimuleren, om kwaliteitsvergelijking in het werk van onderwijsondersteuners te faciliteren, en om wetenschappelijk onderzoek van het onderwijs aantrekkelijk te maken, zou de informatievergaring een meer uniform karakter moeten krijgen en zouden de gegevens beschikbaar moeten komen voor belanghebbenden in dit proces. Dit is typisch een overheidstaak.

6.4 Aanbevelingen vanuit marktperspectief

Deze aanbevelingen hebben betrekking op een gelijk speelveld en het door scholen systematiseren van hun ervaringen met aanbieders van onderwijsondersteuning.

Aanbeveling 7

Zorg voor een gelijk speelveld

Bij een situatie van vraagsturing, die een open en transparante markt veronderstelt, is het van belang dat alle partijen gelijke kansen hebben. Er moet dus sprake zijn van een gelijk speelveld.

Om te komen tot een gelijk speelveld moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats zal de overheid duidelijkheid moeten scheppen over de verhouding centraal-decentraal. Er moet een balans worden gevonden tussen enerzijds het uitgangspunt van instellings-/bestuursautonomie en anderzijds de grondwettelijke overheidsverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, met inbegrip van de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven. Instellings-/bestuursautonomie brengt tal van eisen en verwachtingen met zich mee. Scholen geven daar verantwoord inhoud aan, ook in de sfeer van het inzetten van onderwijsondersteuning. Het moet duidelijk zijn waar in dit opzicht de instellings-/bestuursverantwoordelijkheid ligt en waar de overheidsverantwoordelijkheid.

In de tweede plaats is het van belang dat de overheid een einde maakt aan de bevoorrechte positie van bepaalde aanbieders, die ontstaat doordat deze met behulp van overheidsmiddelen kunnen opereren op de markt van vraag en aanbod. Eén van de voorwaarden voor een goed functionerende markt is een gelijke uitgangspositie van de daarop opererende partijen. Er zijn goede argumenten voor het van overheidswege in stand houden van bepaalde kennisinstellingen (vooral Cito en SLO), mits die niet op de commerciële markt opereren. En als de overheid instellingen die op de markt actief zijn financieel steunt voor bepaalde specifieke activiteiten, dan dienen deze activiteiten volstrekt los van de markt te gebeuren. De raad pleit er dan ook voor dat met overheidssteun ontwikkelde producten vrij beschikbaar zijn en (dus) niet exclusief door de ontwikkelaar commercieel worden 'vermarkt'. Aan bevoordeling van bepaalde partijen in verband met verschillende belastingregimes dient eveneens een einde te komen.

⁶² Een ideaalvoorbeeld zijn initiatieven zoals PISA, TIMSS en PIRLS. Alle gegevens van deze internationaal vergelijkbare testen zijn voor alle onderzoekers beschikbaar met de antwoorden van leerlingen op itemniveau, zodat iedereen kan reconstrueren hoe toetsresultaten tot stand zijn gekomen en alternatieven kan uitproberen.

In de derde plaats is transparantie gewenst wat betreft het ondersteuningsaanbod. Vanuit het belang van goed onderwijs, bekostigd uit de openbare kas, dient een gebrek daaraan te worden tegengegaan. Als scholen door de bomen het bos niet meer zien, is de kans op het maken van onjuiste keuzes te groot.

Ten slotte is een belangrijke voorwaarde voor gelijke kansen dat de aanbestedingsprocedures doorzichtig zijn. Langs verschillende wegen worden middelen uitgezet door onder meer de overheid, scholen en sectororganisaties. Het verdient aanbeveling dat minimaal helder wordt waarom projecten bij bepaalde organisaties worden uitgezet. Beter nog zou zijn om zo veel mogelijke openbare aanbestedingsprocedures te hanteren.

Aanbeveling 8

Bevorder dat leraren en directeuren hun ervaringen met de kwaliteit van de geleverde prestatie van aanbieders systematiseren

Rangordening

Verandering in de richting van een verantwoordingscultuur, zoals aangegeven in aanbeveling 1, is zelden eenvoudig en kost, zeker bij een verandering van de beoogde aard, veel tijd. Om het proces te versnellen, pleit de raad ervoor dat (bijvoorbeeld jaarlijks) op basis van ervaringen van leraren en directeuren zichtbaar wordt gemaakt welke organisaties goed respectievelijk slecht presteren.

De drie sectororganisaties (primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) gezamenlijk zouden een vorm van *rangordening* van aanbieders van onderwijsondersteuning kunnen ontwikkelen en actief bekend maken aan de hand van een aantal kwaliteitscriteria en ervaringen en commentaren van gebruikers.

6.5 De Tweede Kamer en de onderwijsondersteuning

Zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven, is in de Tweede Kamer regelmatig gesproken over de ontwikkelingen ten aanzien van onderwijsondersteuning en onderwijsontwikkeling in het licht van de ingezette koers naar meer vraagsturing. Belangrijke zorgpunten waren een goed functionerende markt, behoud van kennis en de rol van de betrokken actoren daarin.

Een goed functionerende markt veronderstelt actoren die zich op zo'n markt kunnen handhaven. Uit de eerdere hoofdstukken van dit advies komt onder andere naar voren dat er voor de scholen nog een kwaliteitsslag te maken valt. Aanbevelingen op dit punt richten zich zowel op de scholen als op de minister. Dat geldt in het bijzonder voor de aanbeveling dat de participatie van leraren en schoolleiders in kennisgemeenschappen sterk zou moeten worden bevorderd. De raad stelt de Tweede Kamer voor bij voorkomende gelegenheden hier een accent te plaatsen.

Een goed functionerende markt vereist tevens dat de rollen van de onderscheiden actoren duidelijk zijn gedefinieerd en dat de voorwaarden waarbinnen zij functioneren adequaat zijn. Van belang is hierbij het aanbrengen van een helder onderscheid tussen activiteiten die betrekking hebben op (semi)wettelijke taken en andere ondersteuningactiviteiten. In de Tweede Kamer is regelmatig gepleit voor helderheid op dit punt, met name vanuit een oogpunt van kennisbehoud. Door marktwerking zou dit onder druk kunnen komen te staan. Bepaalde 'kern-

taken' op het terrein van onderwijsondersteuning zouden derhalve onder verantwoordelijkheid van de overheid moeten blijven of komen. De raad adviseert de Kamer dit aspect scherp te bewaken.

Dat is ook van belang om een heldere situatie op de markt te creëren. Hiervoor is in de Kamer eveneens regelmatig gepleit. Er moet een gelijk speelveld zijn, waarbij de rollen helder zijn en voor elke actor de marktcondities gelijk zijn. Dat is nu nog niet het geval. Derhalve plaatst de raad ook hierbij een accent in de richting van de Tweede Kamer. De raad heeft een aantal punten aangegeven die het de Kamer eenvoudiger maken het overleg met de minister op een gestructureerde manier te voeren. Deze punten omvatten onder meer: de medeverantwoordelijkheid van ondersteuners voor goed onderwijs; de verdere inschakeling van leraren en onderwijsmanagers in kennisgemeenschappen; de inbreng van scholen in de ontwikkeling op middellange termijn van het onderwijs, zowel inhoudelijk als qua budget; het opzetten van een plan voor de inhoudelijke zwaartepunten voor de ontwikkeling op middellange termijn van het onderwijs; het pad naar een passend landelijk en schoolbudget voor onderwijsontwikkeling in overeenstemming met de nationale ambities voor onderzoek en ontwikkeling; en een publieke regeling van de uitvoering van (semi)wettelijke taken.

Wat betreft passende onderwerpen is het zeker stellen van kennis- en onderwijsontwikkeling voor de middellange termijn voor de raad een zeer belangrijk punt. Ook in de Kamer is daarover zorg uitgesproken. De vele onduidelijkheden en onzekerheden op dit terrein hebben de raad ertoe gebracht hiervoor speciaal aandacht te vragen. Een systematische, doelmatige en inhoudelijk gestuurde aanpak met een verbeterde inbreng van scholen hierbij zijn hier de centrale aandachtspunten. De raad geeft de Tweede Kamer in overweging dit gehele vraagstuk prioriteit te geven.

Afkortingen

ADEF	Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten
aoc	agrarisch opleidingscentrum
bopo	beleidsgericht onderzoek primair onderwijs
bio	beroepen in het onderwijs
bnp	bruto nationaal product
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
cgo	competentiegericht onderwijs
Cito	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
CINOP	Centrum voor Innovatie van Opleidingen
ECBO	Expertisecentrum Beroepsonderwijs
evc	eerder verworven competenties
ho	hoger onderwijs
ICL	Interdisciplinaire Commissie Lerarenopleidingen
ICLON	Interfacultair Centrum voor Lerarenopleiding, Onderwijsontwikkeling en Nascho- ling (Universiteit Leiden)
ict	informatie- en communicatietechnologie
IVA	IVA beleidsonderzoek en advies
LOBO	Landelijk Overleg Lerarenopleidingen Basisonderwijs
lpc	landelijk pedagogisch centrum
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
o&o	onderzoek en ontwikkeling
PISA	Programme for International Student Assessment
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
po	primair onderwijs
PPON	Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau
PROO	Programmaraad voor het onderwijsonderzoek
rec	regionaal expertisecentrum
roc	regionaal opleidingscentrum
R&D	research and development
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
sloa	subsidieering landelijke onderwijsondersteunende activiteiten
so	speciaal onderwijs
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging van Nederlandse Universiteiten
vve	voor- en vroegschoolse educatie
WOV	Wet op de onderwijsverzorging
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
wsns	weer samen naar school
zzp	zelfstandige zonder personeel

Geraadpleegde deskundigen

Individuele raadpleging vraagzijde

De heer M. Arts, INOS-SKOB, Stichting Katholiek Onderwijs Breda
De heer M. van den Brink, Christelijk Primair Onderwijs Veenendaal
De heer L. van der Deijl, Strabrecht College, Geldrop
De heer W. Kaizer, INOS-SKOB, Stichting Katholiek Onderwijs Breda

Individuele raadpleging aanbodzijde

Mevrouw A. Corda, ICLON/Universiteit Leiden
De heer B. van der Hilst, Centrum voor Nascholing Amsterdam
Mevrouw A. Kaptein, EDventure, Den Haag

Deelnemers rondetafelgesprek aanbieders van onderwijsondersteuning op 27 maart 2009

De heer R. Diephuis, Diephuis & Van Kasteren Onderwijsadviseurs, Culemborg
De heer J. van der Horst, KPC Groep, 's-Hertogenbosch
Mevrouw M. Kaatee, zelfstandig onderwijsadviseur, Amsterdam
De heer Th. Magito, CED-Groep, Rotterdam
De heer A. Olthof, zelfstandig onderwijsadviseur, Soest
De heer J. Postma, Drielanden Educatieve Dienstverlening, Hoofddorp
Mevrouw I. Ruges, OMO, Tilburg
Mevrouw P. Willemsen, CINOP, 's-Hertogenbosch

Overigen

De heer J. van den Akker, SLO, Enschede
De heer M. Elsing, Ministerie van OCW, Den Haag
De heer R. Gorter, Hogeschool INHOLLAND
De heer E. Verbiest, Fontys Hogescholen/Universiteit Antwerpen

Literatuurlijst

- Aarts, M. & Waslander, S. (2008). *Van scholen leren over innoveren. Schoolportretten van de scholen uit Expeditie durven, delen, doen*. Utrecht: VO-raad.
- Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (2009). *Briefadvies kredietcrisis, recessie en kenniseconomie*. Den Haag: AWT.
- Beleidsregel experimenten Passend onderwijs (2009). Geraadpleegd op 4 december 2009 via <http://www.passendonderwijs.nl/files/media/subsidies/Regelingexperimenten.pdf>
- Borghans, L. (2003). Nederlandse data zijn te duur. *Economisch Statistische Berichten*, 88(4397), 132-133.
- Boyd, W.L. (2001). Balancing the State, Markets, and Civil Society in Education Reform: Trends and Issues in England and the United States. In Heinz-Dieter Meyer, H.D. & Boyd, W.L. (eds.), *Education Between the State, Markets, and Civil Society: Comparative Perspectives*, 197-222. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Broekkamp, H. & Hout-Wolters, B. van (2006). *De kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Bronneman-Helmers, H.M. (2007). *Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland*. Rijswijk: SCP.
- Bulterman-Bos, J. (2008). Will a Clinical Approach Make Education Research More Relevant for Practice? *Educational Researcher*, 37(7), 412-420.
- Commissie Leraren (2007). *Leerkracht!* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor onderwijs*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Deloitte Consultancy B.V. (2005). *Evaluatie wet SLOA*. Den Haag: Deloitte.
- Dur, R. (2009). *Motiveren, belonen en presteren in de publieke sector*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Elfering, S. & Kessel, N. van (2009). *Van aanbod- naar vraagsturing*. Nijmegen: ITS.
- Expertisecentrum Beroepsonderwijs (2008). *Werkprogramma 2008*. Ecbo: 's-Hertogenbosch/Amsterdam.
- Gorter, R. (2007). *Jong geleerd, oud gedaan*. Lectorale rede. Den Haag: Hogeschool INHOLLAND.
- Inspectie van het Onderwijs (2009). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- IVA (2009a). *Verschuiving in de onderwijsondersteuning*. Tilburg: IVA.
- IVA (2009b). *Verschuiving in de onderwijsondersteuning. Appendix: zicht op de middelen*. Tilburg: IVA.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002). *De school centraal*. Den Haag: Ministerie van OCenW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a). *Brief minister over haar beleidsvoorname n.a.v. de evaluatie van de Wet SLOA*, 3 oktober 2009. TK 2005-2006, 30300 VIII, nr.8.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b). *Evaluatie Wet SLOA*. TK 2004-2005, 29800 VIII, 187.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006a). *Regeling innovatiearrangement 2006-2009*. Geraadpleegd op 24 november 2009 via http://www.hetplatformberoepsonderwijs.nl/uploads/BVElenl200633592_tcm2-45759.pdf.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006b). *Regeling Innovatiebox beroepsonderwijs 2006-2009*. Staatscourant van 9 juni 2006, nr. 110.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006c). *Vraagsturing SLOA*. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, 1 februari 2006, kenmerk VO/OK/2006/4334. Geraadpleegd op 24 november 2009 via de website van het Ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/4334.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007a). *Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd op 1 december 2009 via de website van het Ministerie van OCW,
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007b). *Scholen voor morgen*. Geraadpleegd op 1 december 2009 via de website van het Ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/49767a.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007c). *Werken aan vakmanschap*. Geraadpleegd op 1 december 2009 via de website van het Ministerie van OCW.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009a). *Hoofdlijnenbrief SLOA 2010-2011*. Geraadpleegd op 24 november 2009 via de website van het Ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/10837a.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009b). *Brief minister ter aanbieding van het overzicht van organisaties en instellingen met een ondersteunende functie bij het onderwijsproces, 30 oktober 2009*. Kenmerk FEZ/CPC/165065. TK 2008-2009, 32123 VIII, nr.29.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (z.j.). *Werken in krachtig en eigentijds vmbo*. Geraadpleegd op 22 december 2009 via de website van het Ministerie van OCW, <http://www.minocw.nl/documenten/vmbo-fold10-werkenvmbo.pdf>.
- Onderwijsraad (2001a). *Ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001b). *De Markt Meester?* Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002a). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Toerusten = uitrusten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002c). *Rondom onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002d). *Samen Leren Leven*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Kennis van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006a). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006b). *Waardering voor het leraarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009a). *De stand van educatief Nederland 2009*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009b). *Naar doelmatiger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Osinga, N. (2008). Succesvolle schoolontwikkeling. *Advies&Educatie*, 25(2), 16-18.
- PO-Raad (2009). *Goed onderwijs voor elk kind*. Utrecht: PO-Raad.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Onderwijsraad & Raad voor het openbaar bestuur (2009). *Buiten de gebaande paden*. Den Haag, 2009.
- Regeling innovatiearrangement 2006 tot en met 2009* (2006). Geraadpleegd op 4 december 2009 via http://www.hetplatformberoepsonderwijs.nl/uploads/BVEIenl200633592_tcm2-45759.pdf.
- Ros, A., Beek, A. ter & Hessing, R. (2008). *Onderzoek op verzoek*. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.
- ScienceGuide (2008). Maak onderwijskundigen docent. Geraadpleegd op 9 december 2009 via <http://www.scienceguide.nl/200811/maak-onderwijskundigen-docent.aspx>.
- Sociaal-Economische Raad (2002). *Koersen op vernieuwing*. Den Haag: SER.
- Subsidieregel onderwijstijdverlenging basisonderwijs* (2009). Geraadpleegd op 4 december 2009 via http://www.cfi.nl/Public/CFI-online/Images/PO117098%20Onderwijstijdverlenging%20BAO_tcm421-111369.pdf.
- Tjeenk Willink, H.D. (2009). De Raad in de staat – Algemene beschouwingen. In Raad van State, *Jaarverslag 2008*, 15-38. Den Haag: Raad van State.

- Toetsingskader Regeling innovatiearrangement* (z.j.). Geraadpleegd op 4 december 2009 via <http://www.hetplatformberoepsonderwijs.nl/uploads/september%202009%20-%20Toetsingskader.pdf>.
- Vaststellingsovereenkomst afronding evaluatie SLOA* (2006). Geraadpleegd op 9 december 2009 via <http://static.ikregeer.nl/pdf/BLG10257.pdf>.
- Verbiest, E. (red.) (2008). *Scholen duurzaam ontwikkelen*. Antwerpen/Apeldoorn: Uitgeverij Garant.
- Vermeulen, M. & Wolf, A. de (2001). *Educatieve infrastructuur*. Onderzoek in opdracht van de Onderwijsraad. Tilburg/Den Haag: IVA/Onderwijsraad.
- Werkgroep Markt en Overheid (1997). *Markt en Overheid*. Geraadpleegd op 24 november 2009 via de website van het Ministerie van Economische Zaken, http://www.ez.nl/Onderwerpen/Huidige_economie/Markt_en_overheid/Berichten_en_documenten/Eindrapport_Werkgroep_Markt_en_Overheid.
- Wolf, A. de (2002). *Onderwijsonderzoek en –praktijk*. Tilburg: IVA.
- Wolfson, D. (1999). Markt en macht in sociale zekerheid. *B en M - Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 26(3), 195-208.
- Zijderveld, A.C. (1997). The democratic triangle. In M.J. de Jong & A.C. Zijderveld, *The gift of society*. Nijkerk: Enzo press.

Bijlage 1

Adviesvraag



Voorzitter

Aan Voorzitter van de Onderwijsraad
prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag, 8 juli 2008

Geachte heer Van Wieringen,

Op 3 juli jl. heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Onderwijsraad advies te vragen over 'de positie van ouders in het onderwijs' en 'onderwijsondersteuning' (Kamerstuk 31 200 VIII, nr. 196).

Kortheidshalve verwijs ik u naar bijgevoegde adviesaanvraag.

Met vriendelijke groet,

J. ten Hoopen
Plv. Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Binnenhof 1a, 2513 AA Den Haag
Telefoon +31 70 318 20 00, E-mail voorzitter@tweedekamer.nl
Postbus 20018, 2500 EA Den Haag

BIJLAGE 1

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer.

De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2009, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvraag te formuleren. De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over de volgende twee onderwerpen advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Positie van ouders:

- Positie van ouders in de diverse onderwijssoorten (passief en actief): zijn de ouders voldoende in positie om hun rechten op te eisen?
- Rollen van ouders als consument en als medeverantwoordelijke voor de school: rol van ouders in relatie tot spijbelen en schoolverzuim;
- Verdeling over en weer van opvoeding en onderwijs (afschuiven naar de school?);
- Rol van ouders in vmbo en mbo, onder meer bij huisbezoeken;
- Aandacht voor de rol van hoogopgeleide ouders (vragen zij meer dan de school kan?);
- Rol van ouderverenigingen op schoolniveau en op plaatselijk niveau;
- Wettelijke verankering van de ouder(school)vereniging?;
- Nieuwe vormen van ouderbetrokkenheid zoals panels, interviews, telefonische enquête, internetvragen, enz.

Onderwijsondersteuning:

- Stand van zaken van kwantiteit en kwaliteit van door het Rijk en gemeenten gesubsidieerd ondersteuningsaanbod;
- Werkt de vraagfinanciering? Is er voldoende vraagarticulatie?;
- Waarom huren schoolbesturen commerciële bureaus in en wat levert dat op?;
- Relatie ondersteuning en nascholing;
- Rol van de leraar bij ondersteuning: wat kan een leraar (beter) zelf doen?

