samen ten dienste van de school

onder wijs raad

samen ten dienste van de school

educatieve dienstverlening voor
duurzame kwaliteit en innovatie

	Samenvatting	**5**
1	**Aanleiding** **Educatieve dienstverlening in beweging, overheid zoekende in rol**	**7**
1.1	Van centrale dienstverlening naar dienstverlening via de markt	8
1.2	De overheid en (de inzet van) educatieve dienstverlening	11
1.3	Adviesvraag: hoe kan educatieve dienstverlening bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie?	12
2	**Advies** **Stimuleer als overheid co-creatie van educatieve diensten en producten**	**15**
2.1	Centraal ontwikkeld aanbod sluit niet goed aan op de gevarieerde onderwijspraktijk	20
2.2	Marktwerking biedt geen garantie voor kwaliteit en innovatie van educatieve diensten en producten	23
2.3	Co-creatie is veelbelovend en verdient facilitering door overheid	25
3	**Aanbeveling 1** **Zorg voor een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen om co-creatie te laten slagen**	**33**
3.1	Versterk het eigenaarschap van leraren in dienstverlening	34
3.2	Regionale en landelijke netwerken: bundel de vragen, inventariseer het aanbod en faciliteer uitwisseling	36
3.3	Schoolleiders: stimuleer en faciliteer een lerende cultuur	39
4	**Aanbeveling 2** **Zet in op verbindingen die co-creatie bewerkstelligen en in stand houden**	**43**
4.1	Creëer verbindingen om vraag en aanbod samen te brengen	44
4.2	Creëer verbindingen voor ontwikkeling en implementatie van diensten en producten	46
4.3	Zorg voor goede toerusting en positionering van verbindende mensen, netwerken en organisaties	48
5	**Aanbeveling 3** **Faciliteer als overheid afstemming tussen de vraag van scholen en het aanbod van dienstverleners**	**51**
5.1	Vergroot toegankelijkheid van onderzoek	52
5.2	Wees terughoudend met de inzet van subsidies	54
	Geraadpleegde deskundigen	**56**
	Bijlage 1 **Uitgaven aan educatieve dienstverlening moeilijk te duiden**	**58**
	Bijlage 2 **Voorbeelden van educatieve diensten en producten op vier terreinen van dienstverlening**	**61**
	Afkortingen	**64**
	Literatuur	**64**

Samenvatting

Rondom het onderwijs bestaat een ‘schil’ van dienstverleners die op allerlei manieren het onderwijs ondersteunen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om methodemakers, toetsontwikkelaars, adviseurs, trainers, projectaanjagers en onderzoekers. Deze educatieve dienstverlening en de verhouding tussen dienstverlening, overheid en onderwijspraktijk zijn in beweging. Waar educatieve dienstverlening voorheen centraal door de overheid aangestuurd werd, kiezen scholen nu zelf welke diensten en producten zij waar afnemen. De overheid is zoekende in haar rol en wil weten hoe educatieve dienstverlening kan bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie in de onderwijspraktijk.

Educatieve dienstverlening als afstemmingsvraagstuk

De Onderwijsraad beziet educatieve dienstverlening als afstemmingsvraagstuk tussen vraag en aanbod en constateert dat deze lang niet altijd goed op elkaar aansluiten. De moeizame afstemming tussen vraag en aanbod komt grofweg door vier knelpunten die per terrein van educatieve dienstverlening kunnen verschillen. Momenteel zijn op het terrein van leermiddelen enkele grote spelers actief, terwijl op andere terreinen sprake is van een versnipperd aanbod. Deze versnippering heeft als gevolg dat zowel scholen als de overheid onvoldoende inzicht hebben in de kwaliteit en doelmatigheid van de afgenomen diensten en producten. Scholen worstelen daardoor met het kiezen van het best aansluitend aanbod en de overheid heeft moeite om op stelselniveau inzicht te krijgen in de successen van en gebreken in de educatieve dienstverlening. Ook is het voor scholen vaak lastig de juiste ondersteuningsvraag te formuleren en bestaat de neiging tot het verkiezen van kortetermijnoplossingen boven duurzame oplossingen.

Stimuleer als overheid co-creatie van educatieve diensten en producten

Afstemming tussen vraag en aanbod kan centraal gestuurd plaatsvinden, via de markt, of via co-creatie tussen vragers en aanbieders. De raad acht co-creatie de meest vruchtbare weg om tot duurzame kwaliteit en innovatie in het onderwijs te komen. Hij hanteert een brede opvatting van co-creatie: het kan gaan om samenwerking of partnerschap binnen de eigen school of scholengemeenschap, met andere scholen of besturen, met profiel- en sectororganisaties, met kennisinstellingen en met commerciële aanbieders van dienstverlening. Hoewel er verschillende goede voorbeelden en ervaringen zijn, vindt co-creatie nog te weinig op structurele wijze plaats en ontstaat het niet in voldoende mate vanzelf vanuit scholen en aanbieders. De overheid heeft volgens de raad dan ook een taak om co-creatie actief te bevorderen. Co-creatie draagt namelijk bij aan eigenaarschap over wat wordt ontwikkeld en maakt dat het aanbod beter aansluit bij de behoeften van de lokale onderwijspraktijk.

Voor het welslagen van co-creatie is het van belang dat alle betrokkenen een gelijkwaardige inbreng hebben. De raad constateert dat de positie van leraren in educatieve dienstverlening versterking behoeft om een evenwichtige inbreng van alle betrokkenen te realiseren. Hij beveelt daarom aan het eigenaarschap van leraren te versterken. Daarnaast moeten regionale en landelijke netwerken vragen van leraren bundelen, aanbod van diensten en producten inventariseren en uitwisseling mogelijk maken. Ten slotte moeten schoolleiders een lerende cultuur stimuleren en faciliteren om de positie van leraren in dienstverlening te versterken.

Om co-creatie te laten ontstaan en te laten slagen, zijn verbindingen nodig: mensen, netwerken of organisaties die verschillende werelden van binnenuit kennen en deze bij elkaar brengen. Zij brengen de vraag van scholen en het aanbod van dienstverleners samen en spelen een cruciale rol in kennisdeling en -benutting. Hiervoor moeten zij goed toegerust en gepositioneerd zijn.

De overheid kan de positie van leraren versterken en verbindingen tussen onderzoek en praktijk verstevigen door toegang tot onderwijsonderzoek te faciliteren. Daarnaast beveelt de raad de overheid aan terughoudend te zijn met de inzet van tijdelijke subsidies, die marktverstorend kunnen werken en alleen onder bepaalde voorwaarden bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie. Wel kunnen subsidies als ‘zaaigeld’ ingezet worden om innovaties op gang te brengen waar (mede vanwege het kortetermijndenken in educatieve dienstverlening) nog geen aanbod voor bestaat en scholen (nog) geen vraag zien. Na gebleken succes kunnen deze opstartsubsidies opgenomen worden in de reguliere bekostiging.

1 aanleiding

Educatieve dienstverlening in beweging, overheid zoekende in rol

Waar educatieve dienstverlening voorheen centraal door de overheid aangestuurd werd, kiezen scholen nu zelf welke diensten en producten zij waar afnemen. De educatieve markt is versnipperd en er is weinig inzicht in de kwaliteit van het aanbod. De overheid is zoekende in haar rol en wil weten hoe educatieve dienstverlening kan bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie in de onderwijspraktijk.

Rondom het onderwijs bestaat een ‘schil’ van dienstverleners die op allerlei manieren het onderwijs ondersteunen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om methodemakers, toetsontwikkelaars, adviseurs, trainers, projectaanjagers en onderzoekers. Deze educatieve dienstverlening vindt vaak plaats op commerciële basis. Diensten worden ook op niet-commerciële basis aangeboden door (semi)overheidsorganisaties (zoals de Steunpunten Taal en Rekenen), ledenorganisaties (zoals de sectorraden) en het bedrijfsleven.[1]

De educatieve dienstverlening is in beweging. Dat geldt ook voor de verhouding tussen dienstverlening, overheid en onderwijspraktijk. Meer dan tien jaar geleden heeft een omslag plaatsgevonden van aanbodgestuurde naar vraaggestuurde dienstverlening. Sindsdien is de overheid op afstand komen te staan en gaat het overgrote deel van de middelen die voorheen naar de schoolbegeleidingsdiensten gingen, rechtstreeks als onderdeel van de lumpsum naar de scholen.[2] Zij hebben daardoor bestedingsvrijheid over deze middelen. De omslag naar vraagsturing is nog niet uitgekristalliseerd. Dit geldt zowel voor de aanbodkant als voor de vraagkant van dienstverlening. Er is sprake van een groot en versnipperd aanbod van educatieve dienstverlening waaruit scholen een keuze kunnen maken en er bestaan verschillen tussen scholen in de mate waarin zij dienstverlening inschakelen en op welke manier zij dit doen. Ook de overheid – die rondom educatieve dienstverlening verschillende rollen vervult – is op zoek naar hoe ze die kan invullen.

1.1 Van centrale dienstverlening naar dienstverlening via de markt

De educatieve dienstverlening is al geruime tijd in beweging (zie onderstaand kader voor een chronologische schets). Tot het begin van deze eeuw werd de dienstverlening aan scholen centraal aangestuurd en was zij aanbodgericht, waarbij de schoolbegeleidingsdiensten en de pedagogische centra scholen ondersteuning gaven. Daarna is het stelsel steeds meer vraaggericht geworden doordat de Rijksoverheid de budgetten voor deze organisaties afbouwde en toevoegde aan de lumpsum van scholen. Hierdoor kunnen scholen nu grotendeels zelf bepalen bij wie ze hun ondersteuning inkopen en werd het aanbod van educatieve diensten en producten aan de markt toevertrouwd.[3]

Educatieve dienstverlening door de tijd: een schets van wetgeving en beleid

1987: aanbodsturing en bekostiging

De WOV (Wet op de onderwijsverzorging) treedt in werking. Deze wet regelt de taken en bekostiging van gesubsidieerde ondersteuningsinstellingen. De wet gaat uit van centrale bekostiging, omdat educatieve dienstverlening gezien wordt als basisvoorziening voor het onderwijs.

1990: kritiek op aanbodsturing

De OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) uit kritiek op het versnipperde karakter van de Nederlandse educatieve infrastructuur. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) adviseert de overheid vervolgens te kiezen voor lichtere regelgeving met meer keuzevrijheid voor de scholen, oftewel een vraaggerichte benadering. De regering staat achter dit advies, al gaat de uitwerking wel gepaard met flinke debatten in de Tweede Kamer en het onderwijsveld. De zorgen betreffen vooral een verantwoorde in- en uitvoering.

1997: invoering Wet regeling schoolbegeleiding en Wet SLOA

De WOV wordt opgevolgd door twee wettelijke regelingen: de Wet regeling schoolbegeleiding en de Wet SLOA (subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten). De Wet SLOA verankert de positie van de ondersteuningsinstellingen (de lpc’s, CINOP, Cito en SLO). Scholen zijn vooral afhankelijk van het aanbod van deze organisaties. De Wet SLOA is in 2013 herzien.

1 Onderwijsraad, 2010.
2 Vanwege de leesbaarheid spreekt de raad in dit advies van scholen; hiermee doelt hij op onderwijsinstellingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.
3 Deze paragraaf is deels gebaseerd op het rapport van het onderzoek naar educatieve dienstverlening dat Oberon in opdracht van de Onderwijsraad ter voorbereiding van dit advies uitvoerde (Suijkerbuijk & Bokdam, 2019).

1998: invoering wet voor subsidiëring activiteiten
De WOOS (Wet overige OCW Subsidies) treedt in werking. De WOOS vermeldt dat de minister subsidie kan verstrekken voor activiteiten die passen in het beleid inzake onderwijs, onderzoek, cultuur en emancipatie. Wat betreft de te subsidiëren activiteiten is een grote variëteit mogelijk.

2000-2004: aanbodgerichte werkwijze onder druk
Door veranderende opvattingen over overheidssturing en decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten en onderwijsbesturen komt de aanbodgerichte werkwijze van de educatieve dienstverleners steeds meer onder druk te staan. Verscheidene beleidsmatige ontwikkelingen dragen daaraan bij:

- de nadruk op en erkenning van de relatieve autonomie van scholen;
- het belang van keuzevrijheid voor ouders, leerlingen en studenten;
- het denken over en de implementatie van lumpsumbekostiging;
- meer ruimte voor marktwerking op het gebied van educatieve dienstverlening en een afstandelijker rol van de overheid in onderwijsvernieuwing na evaluatie van de WOV;
- de nadruk 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 en andere gegevens door scholen bij het nemen van beslissingen over de onderwijsinrichting en onderwijsverbetering; en
- de nieuwe verhoudingen in het onderwijsveld, onder meer door de komst van de sectorraden (PO-Raad, VO-raad en MBO Raad).

2004-2006: vraagsturing krijgt meer gestalte
Deze periode kenmerkt zich door drie impulsen die de vraagsturing meer gestalte geven. Ten eerste leert de evaluatie van de Wet SLOA (2004) dat het nodig is de schooloverstijgende ontwikkel- en onderzoeksfunctie voor het onderwijs te versterken en niet zomaar elders bedachte innovaties te implementeren. Daartoe moeten dergelijke activiteiten goed worden aangestuurd en vormgegeven en aansluiten bij de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

Ten tweede wordt het primair onderwijs in 2006 zelf verantwoordelijk voor onderwijsondersteuning door de Wet vraagfinanciering schoolbegeleiding (vervanging van de Wet regeling schoolbegeleiding uit 1997). Voor het primair onderwijs betekent deze wet de omslag van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering. Voor het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs had die omslag al eerder plaatsgevonden. De Tweede Kamer merkt op dat dit een goed moment is om eerlijke en gelijke voorwaarden te creëren voor het hele veld van onderwijsondersteunende instellingen. Ook brengt de Tweede Kamer naar voren dat landelijk gestuurde innovatie en ondersteuning nodig zal blijven, ook om politiek-maatschappelijk gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Een aantal wettelijke taken hoort daarom evident bij de overheid: examens, examenprogramma's en leerlijnen. Onder andere een passend budget voor de SLO als landelijk expertisecentrum is daarvoor noodzakelijk.

Ten derde brengen de veranderde bestuurlijke verhoudingen met zich mee dat gewerkt moet worden aan innovatie, onderhoud van professionaliteit en kwaliteitszorg. De onderwijssector krijgt een eigen verantwoordelijkheid voor de programmering van educatieve diensten en producten. Dat leidt tot het besef dat de eigen verantwoordelijkheid van scholen voor hun innovatie ook betekent dat scholen toegerust moeten worden om dit te realiseren, anders kunnen de scholen de ruimte om hun eigen onderwijs vorm te geven nog niet goed benutten.

Vanaf 2006: drie innovatiestrategieën in het middelbaar beroepsonderwijs
In het middelbaar beroepsonderwijs wordt vanaf 2006 een basis-, een breedte- en een diepte-innovatiestrategie ingevoerd. Basisinnovatie betreft optimaliseren van het primaire proces. Hiervoor ontvangen de onderwijsinstellingen reguliere bekostiging. De breedtestrategie betreft de verspreiding van innovatieresultaten. Hiervoor wordt een nieuwe landelijke kennisinfrastructuur gesubsidieerd, het ecbo (Expertisecentrum Beroepsonderwijs), dat voorkomt uit de fusiepartners Max Goote Kenniscentrum en het Cinop Expertisecentrum.

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).

2013: alleen subsidiëring van wettelijke taken in kader van stelselverantwoordelijkheid
De Wet SLOA wordt herzien. SLO en Cito krijgen wettelijke taken om respectievelijk de leerplankaders, waarin de onderwijsinhoud wordt vastgelegd, en de centrale toetsen en examens te ontwikkelen.

Daarnaast komt de mogelijkheid tot subsidiëring van praktijkgericht onderwijsonderzoek op basis van de Wet SLOA te vervallen. De middelen voor praktijkgericht onderwijsonderzoek die in het kader van de vorige Wet SLOA ingezet worden, worden gebundeld met andere middelen voor onderwijsonderzoek. Door deze middelen ter beschikking te stellen aan het NRO (Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek) worden ze niet langer verdeeld onder de landelijke pedagogische centra en CINOP, maar komen ze beschikbaar voor alle partijen die deze ondersteuning kunnen bieden.

De overgang naar vraagfinanciering en veranderingen in de verhouding tussen overheid, educatieve dienstverlening en onderwijspraktijk hebben geleid tot verschillende ontwikkelingen, zowel aan de aanbodkant (dienstverlening) als aan de vraagkant van dienstverlening (scholen).

Groei en diversiteit in dienstverlening

Sinds de overgang naar vraagsturing is het aanbod van educatieve dienstverlening waaruit scholen een keuze kunnen maken, meer versnipperd geraakt. Er heeft een flinke herschikking op de onderwijsadviesmarkt plaatsgevonden. Veel (vaak grote) ondersteuningsinstellingen verdwenen of krompen sterk in, waarna een deel van de medewerkers als zzp'er doorging. Daarnaast begonnen ook veel mensen uit de onderwijspraktijk voor zichzelf, met name schoolleiders. Bovendien traden allerlei instellingen van buiten het onderwijs toe tot de onderwijsadviesmarkt, omdat door de verschuivingen van aanbod- naar vraagfinanciering het onderwijs interessanter was geworden als klant.[4] Het aantal organisaties is de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. Dit is met name een gevolg van de stijging van het aantal eenmanszaken en zzp'ers.[5] Mede door het grote en versnipperde aanbod hebben scholen beperkt zicht op het aanbod. Ook geven scholen aan dat het moeilijk is om de kwaliteit van een aangeboden dienst of product vooraf in te schatten.

Niet alleen scholen maken gebruik van educatieve dienstverlening. Er is ook een groot veld van ondersteunende organisaties ontstaan, die de overheid inzet om beleid te ontwikkelen en te implementeren (zie hiervoor ook paragraaf 1.2) en waarvan scholen vervolgens producten en diensten af kunnen nemen. Ook na de overgang naar vraagsturing blijft de overheid behoefte houden aan een instrument om haar beleid van kwaliteit en innovatie in het onderwijs te implementeren.[6] Zo hebben overheden op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau veel tijdelijke en specifieke programma's aangeboden en gefinancierd. Dit kan deels lopen via de sectorraden (voorbeelden zijn programma's als *Goed worden, goed blijven; Leren verbeteren, Voortgezet leren, Mbo in Bedrijf)* en deels via andere organisaties of instellingen (bijvoorbeeld het Platform Bèta Techniek dat het programma *School aan Zet* uitvoerde). Sectororganisaties zijn zo tegelijkertijd belangenbehartiger van onderwijsbesturen en dienstverlener voor aangesloten scholen.

Maar niet alleen de overheid en de sectorraden zoeken naar een vormgeving van de behoefte aan ontwikkeling en vernieuwing. Ook leraren en hun verbanden willen aan ontwikkeling en vernieuwing werken. Dit wordt deels gefaciliteerd door de overheid. Voorbeelden hiervan zijn het LerarenOntwikkelFonds en de Lerarenbeurs. Daarnaast bieden instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (met practoraten), hogescholen (met lectoraten) en universiteiten (met academische lerarenopleidingen) diensten voor onderwijsontwikkeling aan. Een ander voorbeeld is de beweging researchED, die als doel heeft de kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk te dichten en leraren en schoolleiders handvatten biedt om het onderwijs in de klas te verbeteren.[7]

4 Leenheer & Van Luin, 2018.
5 Tussen 2008 en 2018 is het aantal bedrijven dat zich bezighoudt met dienstverlening voor onderwijs vervijfvoudigd (CBS Statline tabel *Bedrijven; bedrijfstak' SBI 2008 klasse 8560;* CBS Statline tabel *Bedrijven; bedrijfstak, aantal bedrijven van 2008 tot en met 2018 (4e kwartaal-meting)*).
6 Kok, 2019.
7 Ibid.

Daarnaast doen zich op specifieke ondersteuningsterreinen verschillende ontwikkelingen voor, die invloed hebben op het aanbod van dienstverlening en de betrokken actoren. Voor professionalisering zetten met name grotere schoolbesturen steeds vaker interne academies of leergangen op voor zowel schoolleiders als leraren. Ook werken scholen nauw samen met lerarenopleidingen. Voor de initiële opleidingen loopt dit deels via opleidingsscholen, daarna is er ook voor bij- en nascholing vaak sprake van langdurige samenwerkingsverbanden en 'preferred suppliers'. Bovendien is er een zeer divers aanbod van andere private en publieke aanbieders van verschillende soorten professionaliseringsactiviteiten. Dit gaat van nascholing en intervisienetwerken tot leergangen leiderschap.

Op het vlak van specialistische pedagogische begeleiding hebben de samenwerkingsverbanden passend onderwijs sinds 2015 een belangrijke positie. Er is echter grote variatie in de wijze waarop ondersteuning en begeleiding plaatsvindt. Er zijn samenwerkingsverbanden die deze ondersteuning en begeleiding verzorgen, maar daarnaast zijn er ook scholen en besturen die dit intern dan wel extern zelf organiseren. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs verschillen scholen in de mate waarin ze ondersteuning en zorg in de eerste lijn integreren, intern in de tweede lijn vormgeven of gebruikmaken van externe ondersteuners.

De markt voor leermiddelen en toetsen is de afgelopen jaren eveneens sterk in beweging. Rondom de inkoop van leermiddelen is zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs sprake van een concentratie bij enkele uitgevers en distributeurs.[8] Tegelijkertijd worden bestaande verhoudingen onder druk gezet door de mogelijkheden van ict. Scholen, leraren, ouders en leerlingen hebben veel wensen op het gebied van digitale dienstverlening. De vraag naar diensten die op elkaar zijn afgestemd werkt toenemende verwevenheid van verschillende producten en diensten op dit terrein in de hand.[9]

Ontwikkelingen vanuit schoolperspectief

Een belangrijke vraag voor scholen is of zij educatieve diensten en producten van externe organisaties betrekken of deze zelf organiseren. In het primair en voortgezet onderwijs zijn schoolbesturen de afgelopen jaren groter en professioneler geworden. Dit brengt met zich mee dat zij ondersteuning die zij voorheen inkochten, vaker zelf organiseren. Ze stellen bijvoorbeeld interne coördinatoren, experts en coaches aan. Een andere ontwikkeling is dat scholen vaker met elkaar samenwerken (al dan niet binnen het eigen bestuur) en bijvoorbeeld interbestuurlijke visitaties organiseren of gezamenlijk optrekken bij onderwijsinnovaties. Dergelijke ontwikkelingen zorgen ervoor dat scholen minder afhankelijk worden van externe educatieve dienstverleners. Toch wordt nog steeds gebruikgemaakt van externe dienstverlening. Tegenover de voordelen van het intern beleggen van taken – continuïteit, opbouw deskundigheid, functiedifferentiatie en loopbaanmogelijkheden – staan namelijk voordelen van externe inhuur: een frisse blik van buiten, deskundigheid en flexibele inzet.

Er bestaan verschillen tussen scholen in de mate waarin zij educatieve dienstverlening inschakelen en op welke manier zij dit doen. Zo werken scholen in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs relatief vaak met non-commerciële dienstverleners, terwijl scholen in het primair onderwijs juist relatief vaak kiezen voor commerciële dienstverleners. Ook de strategieën en overwegingen voor schoolbesturen en leraren rondom de gewenste vorm van ondersteuning voor verschillende terreinen van ondersteuning lopen uiteen. Hierbij spelen omgevingsfactoren en schoolkenmerken een rol, zoals het regionale aanbod, samenwerking tussen scholen, de taakopvatting van het samenwerkingsverband, de samenstelling van het lerarenteam en de omvang en taakopvatting van het bestuur en bestuursbureau.

1.2 De overheid en (de inzet van) educatieve dienstverlening

Met de omslag naar vraagsturing is ook de rol van de overheid veranderd. Zoals is aangegeven in de vorige paragraaf, zijn de landelijke schoolbegeleidingsdiensten en pedagogische centra voor de overheid lange tijd een belangrijk instrument geweest om onderwijsbeleid voor het primair en voortgezet onderwijs te implementeren. Ook nu initieert of gebruikt de overheid educatieve dienstverlening als beleidsinstrument voor het ontwikkelen, het

8 Imandt, Van den Berg, Brouwer, Van der Vegt & Van Aarsen, 2016.
9 Bisschop, Imandt, Van der Vegt & Bomhof, 2016. Zie ook Onderwijsraad, 2017.

implementeren en het stimuleren van onderwijsbeleid op diverse beleidsonderwerpen, zoals professionalisering van leraren, taal en rekenen, burgerschap, en gelijke onderwijskansen. Hierbij spelen actoren in het zogenoemde bestuurlijk middenveld een belangrijke rol. Organisaties uit dit bestuurlijk middenveld zijn bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, ondersteunings- en begeleidingsorganisaties, proces-, project- en programmaorganisaties en bovenbestuurlijke samenwerkingsverbanden.

Tweeledige overheidsverantwoordelijkheid

Ten aanzien van educatieve dienstverlening ziet de raad een tweeledige overheidsverantwoordelijkheid. Enerzijds moet de overheid vanuit haar grondwettelijke zorg voor het onderwijs scholen toerusten zodat zij hun kerntaken goed kunnen uitvoeren. Daarnaast heeft de overheid de rol van marktmeester die zodanige voorwaarden voor de spelers in de markt creëert dat er een evenwichtige situatie ontstaat. De markt werkt vanzelf niet optimaal.[10] Wat een goede balans is, hangt af van mogelijkheden voor dienstverleners om toe te treden tot de markt en zich vervolgens te handhaven. Het hangt daarnaast af van de vraag naar diensten vanuit scholen en de wenselijkheid dat zij externe diensten inschakelen.

Het is voor de overheid lastig om beide rollen goed te vervullen. Zo heeft zij beperkt zicht op de doelmatigheid van educatieve dienstverlening. Uit het interdepartementale beleidsonderzoek over subsidies blijkt bijvoorbeeld dat niet alle subsidies worden geëvalueerd en dat in de beschikbare evaluaties doelmatigheid en doeltreffendheid vaak niet of beperkt aan de orde komen.[11] Daarnaast is uit de financiële verantwoording door schoolbesturen niet af te leiden aan welke diensten scholen hun lumpsum uitgeven en hoeveel geld daarmee gemoeid is (zie bijlage 1 voor een indicatie van de uitgaven van scholen aan educatieve dienstverlening). Dit maakt het voor de overheid moeilijk om – in het kader van haar verantwoording over de besteding van publieke middelen – op sector- of stelselniveau inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de bestedingen in het onderwijs.

Daarnaast is er sprake van een versnipperde bekostiging van educatieve dienstverlening vanuit de overheid. Er is sprake van zowel directe als indirecte bekostiging door het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zie bijlage 1). In sommige gevallen kiest de overheid voor directe bekostiging van specifieke diensten of dienstverleners, waarmee de keuze voor scholen beperkt wordt. Het overgrote deel van de overheidsbekostiging gaat echter als lumpsum naar schoolbesturen, waardoor aanbieders van advies, ondersteuning en onderzoek kunnen concurreren om marktopdrachten voor individuele scholen. De versnipperde bekostiging en tijdelijke subsidiepotjes vanuit de overheid (zie bijlage 1) maken het voor scholen en aanbieders van educatieve diensten en producten moeilijk om langetermijnbeleid te voeren en bestendige relaties met elkaar op te bouwen, met als mogelijk gevolg dat de ontworpen en afgenomen diensten en producten niet duurzaam bijdragen aan kwaliteit en innovatie van de onderwijspraktijk.

1.3 Adviesvraag: hoe kan educatieve dienstverlening bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie?

Bovengenoemde ontwikkelingen op het gebied van educatieve dienstverlening gaven aanleiding voor de regering om de Onderwijsraad te vragen een advies uit te brengen over dit onderwerp en zich daarbij vooral te richten op de rol van de overheid.

De raad is van mening dat educatieve dienstverlening moet bijdragen aan duurzame onderwijskwaliteit en onderwijsinnovatie op scholen. Het realiseren hiervan is niet vanzelfsprekend. Zo stelde de WRR dat het vermogen om (nieuwe en elders opgedane) kennis te signaleren, op te nemen en vaardig te gebruiken (absorptievermogen) niet vanzelfsprekend is in het onderwijs. Het vergroten van het lerend vermogen van scholen kan volgens de WRR tot stand gebracht worden door de ontwikkeling van een stevige en samenhangende structuur waarbinnen onderwijsinnovatie vorm krijgt. Het onderwijssysteem moet volgens de WRR in staat zijn om ook van binnenuit (en zonder afhankelijk te zijn van financiering) voldoende veranderingsvermogen te genereren.[12] Ook de Inspectie van het Onderwijs stelt dat het lerend vermogen van het onderwijsveld beperkt blijft. De Inspectie geeft aan dat verschillende opvattingen over de kwaliteit van het onderwijs er

10 Zie hiervoor ook: Onderwijsraad, 2001, 2010.
11 Bex, Bloemheuvel & Prij, 2017; Ministerie van Financiën, 2017; Onderwijsraad, 2018.
12 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013.

(ook) voor zorgen dat de innovatie van het onderwijsstelsel weinig doelmatig verloopt. Door de vele doelen en aanpakken worden succesvolle pogingen van onderwijsvernieuwingen slechts beperkt gedeeld. Dat komt doordat ze te contextgebonden zijn. Scholen experimenteren veel met extra aanbod van onderwijs en/of een andere aanpak. Het ontbreekt echter vaak aan een goede en systematische evaluatie. Door het geringe lerend vermogen zijn onderwijsvernieuwingen vaak weinig duurzaam en is het onduidelijk of ze beter onderwijs leveren voor toekomstige generaties leerlingen.[13] Ook in de door de sectorraden gepubliceerde *Ontwikkelagenda voor een versterkte kennisinfrastructuur* voor het onderwijs komt de roep (en de onderliggende problematiek) om een meer lerende cultuur en kennisbenutting in het onderwijs aan de orde.[14]

De raad geeft bovenstaand uitgangspunt een expliciete plaats in de adviesvraag. Deze luidt als volgt:
“Hoe kan educatieve dienstverlening aan scholen bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie in de onderwijspraktijk en welke rollen en verantwoordelijkheden hebben overheid, scholen en andere partijen hierbij?”

Afbakening en definiëring

Het advies betreft de volgende sectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Instellingen in het hoger onderwijs komen in het advies niet als afnemer van educatieve dienstverlening aan de orde, maar wel als aanbieder ten gunste van scholen in de genoemde sectoren.

Daarnaast richt het advies zich op educatieve dienstverlening in ‘brede vorm’. Het betreft educatieve diensten en producten op verschillende terreinen:

1. professionalisering van bijvoorbeeld leraren of schoolleiders (individueel of collectief);
2. leerlingenzorg en -ondersteuning (zoals ondersteuning voor leerlingen met gedrags- of leerproblemen en ondersteuning voor leraren in de omgang daarmee);
3. leermiddelen, methoden, toetsing en examinering (bijvoorbeeld advies of ondersteuning bij de aanschaf of het ontwikkelen van (digitale) leermiddelen); en
4. organisatieontwikkeling, advies en onderzoek (zoals organisatieadvies en onderwijskundig advies of begeleiding, of onderzoek en ontwikkeling in de school).

In bijlage 2 worden meer voorbeelden gegeven van diensten en producten die scholen afnemen op de vier terreinen. Ook wordt aangegeven in welke mate scholen de verschillende diensten en producten afnemen.[15] Het gebruik van de vier terreinen is bedoeld om de reikwijdte van educatieve dienstverlening aan te geven. In het advies wordt verder geen systematisch onderscheid gemaakt tussen deze vier terreinen. Alleen wanneer een bepaalde ontwikkeling of bevinding specifiek van toepassing is op een bepaald terrein, wordt dit benoemd.

Totstandkoming van dit advies

Ter voorbereiding van dit advies is literatuuronderzoek gedaan. Ook heeft de raad drie onderzoeken laten uitvoeren. Het eerste onderzoek betreft de educatieve dienstverlening in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Hierin is in kaart gebracht hoe scholen omgaan met educatieve dienstverlening en wat voor scholen overwegingen zijn om educatieve dienstverlening extern in te kopen dan wel intern te organiseren.[16] Het tweede onderzoek betreft een internationaal perspectief op de kennisinfrastructuur voor onderwijs, waarbij zes cases in vier ons omringende landen zijn bestudeerd.[17] Het derde onderzoek brengt verschillende aspecten van de kennisinfrastructuur in de langdurige zorg in beeld.[18] De onderzoeksrapporten zijn beschikbaar via de website van de Onderwijsraad.

Voor de totstandkoming van dit advies zijn gesprekken met verschillende betrokkenen gevoerd. Ook zijn panelbijeenkomsten, focusgroepen en een interactief symposium georganiseerd waarin schoolleiders, bestuurders, leraren, onderzoekers, dienstverleners en andere betrokkenen spraken over het adviesthema. Bovendien heeft de raad gebruikgemaakt van de schriftelijke bijdragen die zijn ontvangen naar aanleiding van de oproep *Denkt u mee?* op de website van de raad. Een overzicht van geraadpleegde literatuur en betrokkenen staat achterin dit advies. Tot slot zijn bijeenkomsten bezocht rondom het adviesthema; ook hiervan is een overzicht terug te vinden achterin het advies.

13 Inspectie van het Onderwijs, 2019.
14 PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & VSNU, 2019.
15 Suijkerbuijk & Bokdam, 2019.
16 Ibid.
17 Rusinovic & Theisens, 2019.
18 Gerring, Herps, Mulder & Noordam, 2019.

ONE CITY

2

advies

Stimuleer als overheid co-creatie van educatieve diensten en producten

De raad beziet educatieve dienstverlening als afstemmingsvraagstuk tussen vraag en aanbod. Afstemming kan centraal gestuurd plaatsvinden, via de markt, of via co-creatie tussen vragers en aanbieders. De raad acht co-creatie de meest vruchtbare weg om tot duurzame kwaliteit en innovatie te komen. Zo draagt co-creatie bij aan eigenaarschap over wat wordt ontwikkeld en sluit het aanbod beter aan bij behoeften van de lokale onderwijspraktijk. De overheid heeft een taak om co-creatie actief te bevorderen.

De Onderwijsraad beziet educatieve dienstverlening als een afstemmingsvraagstuk en samenspel tussen vraag en aanbod. Uit hoeveel aanbieders kan een school kiezen? En in hoeverre sluit het aanbod van die aanbieder(s) aan op de behoefte van de school? Voor effectieve ondersteuning aan scholen moeten vraag en aanbod zowel kwantitatief als kwalitatief op elkaar aansluiten. Er is een veelvoud aan wegen waarlangs vraag en aanbod elkaar ontmoeten en waarlangs specifieke educatieve diensten en producten ontstaan. Zo zijn er op het terrein van leermiddelen enkele grote uitgeverijen die het overgrote deel van het aanbod aan lesboeken en lesmethoden voor hun rekening nemen. Op het terrein van organisatieontwikkeling en het terrein van professionalisering is, naast een aantal kennisinstellingen, een groot aantal (vaak kleinschalige) bedrijven actief die elk hun eigen aanbod hebben waar scholen een beroep op kunnen doen.

De raad beziet de wegen waarlangs vraag en aanbod elkaar ontmoeten op een continuüm van volledig centraal aangestuurd aanbod aan de ene kant naar een uiterst divers marktaanbod dat ontstaat als gevolg van specifieke vragen vanuit individuele scholen aan de andere kant. Wanneer er sprake is van meer aanbodsturing bevindt het ondersteuningsaanbod zich veelal bij centrale kennisinstellingen (al dan niet aangestuurd door de overheid). Het betreft hier bijvoorbeeld instellingen als NRO, Kennisnet en ecbo. Bij een meer vraaggestuurd aanbod op de markt komen vaak verschillende aanbieders in aanmerking en kiest de school de aanbieder die het meest lijkt te beschikken over de benodigde expertise en niet al te duur is.

Sinds het loslaten van het centrale aanbod via schoolbegeleidingsdiensten is educatieve dienstverlening meer vraaggestuurd geworden, met een groeiende markt van dienstverleners als gevolg (zie hoofdstuk 1). De raad constateert echter ook dat educatieve dienstverlening in de onderwijspraktijk vaak een hybride vorm tussen aanbodgestuurde en vraaggestuurde dienstverlening aanneemt. Zo functioneren de sectorraden (PO-Raad, VO-raad en MBO Raad) soms als een tussenstation voor veel scholen, waar het diverse aanbod van de markt op een centraal punt verzameld wordt, waaruit scholen vervolgens een eigen selectie kunnen maken.

Behoefte aan betere afstemming tussen vraag en aanbod in huidige educatieve infrastructuur

Uit de vele gesprekken met betrokkenen en de in opdracht van de raad uitgevoerde onderzoeken blijkt dat, ongeacht via welke weg afstemming gezocht wordt, vraag en aanbod lang niet altijd goed op elkaar aansluiten. Daarbij spelen vier knelpunten een rol die per terrein van educatieve dienstverlening kunnen verschillen: versmalling van aanbod in geval van monopolievorming; versnippering van aanbod en bekostiging; kortetermijndenken; en moeizame vraagarticulatie door scholen.

Het openstellen van de educatieve dienstverlening aan de markt heeft naast een beperkt aantal grote spelers op het terrein van leermiddelen, geleid tot een versnippering van zowel het aanbod van als de bekostiging voor educatieve diensten en producten. Deze versnippering heeft als gevolg dat zowel scholen als de overheid onvoldoende inzicht hebben in de kwaliteit en doelmatigheid van de afgenomen diensten en producten. Scholen worstelen daardoor met het kiezen van het best aansluitend aanbod en de overheid heeft moeite om op stelselniveau inzicht te krijgen in de successen van en gebreken in de educatieve dienstverlening.

Mede als gevolg van gebrekkig inzicht in de kwaliteit van het aanbod of een niet-systematische evaluatie, selecteren scholen vaak diensten of producten die op korte termijn oplossingen bieden of waar veel andere scholen gebruik van maken. Het gevaar is dat educatieve dienstverlening gevoelig wordt voor hypes en trends en daarmee onvoldoende bijdraagt aan duurzame innovatie en behoud van kennis en kunde in de onderwijspraktijk.

Tot slot blijkt dat vraag en aanbod lastig zijn af te stemmen doordat vragers en aanbieders ver van elkaar afstaan. Vaak is het aanbod niet of onvoldoende afgestemd op de vragen en behoeften van de gevarieerde onderwijspraktijk. De veel genoemde kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk is hier ook onderdeel van. Er is vanuit

kennisinstellingen vaak weinig aandacht voor verspreiding (disseminatie) en toepassing van onderwijsonderzoek. Ook worden inzichten uit praktijkgericht onderzoek dat op één of enkele scholen plaatsvindt, lang niet altijd breed gedeeld. Andersom zijn scholen vaak niet in staat om hun vraagstukken en doelen duidelijk in kaart te brengen, om vervolgens te kunnen bepalen welke educatieve dienstverlening zij nodig hebben.

Gezamenlijk optrekken is noodzakelijk

De Onderwijsraad is van mening dat vragers en aanbieders van educatieve dienstverlening meer gezamenlijk moeten optrekken om educatieve diensten en producten te ontwikkelen en in te zetten. Deze afstemming tussen vraag en aanbod via co-creatie is noodzakelijk voor de totstandkoming van duurzame kwaliteit en innovatie in het onderwijs. De raad ziet het als taak van de overheid om vragers en aanbieders hiertoe aan te sporen en co-creatie te bevorderen.

Bij centraal gestuurd aanbod is de kans groot dat het ontwikkelde aanbod onvoldoende aansluit op (schooleigen) vragen en behoeften uit de onderwijspraktijk (zie paragraaf 2.1 voor een uitwerking van deze manier van afstemming). In de huidige praktijk, waarin voor ondersteuning veelal gebruikgemaakt wordt van het aanbod op de vrije markt, is er naast de dominantie van een paar grote spelers op de markt van de leermiddelen, sprake van een heel versnipperd aanbod van diensten en producten, met weinig inzicht in de kwaliteit van dat aanbod. Ook bestaat het risico dat de dienstverlening onvoldoende bijdraagt aan duurzame kwaliteit en innovatie. In paragraaf 2.2 werkt de raad dit uit.

Co-creatie waarbij scholen en aanbieders gezamenlijk vraag én aanbod vaststellen, ontwikkelen en evalueren, kan volgens de raad resulteren in duurzame kwaliteit en innovatie in het onderwijs. Deze manier van werken past goed bij de autonomie en professionele ruimte van scholen, geeft kansen op eigenaarschap over wat wordt ontwikkeld, en stimuleert daarmee ook betere implementatie en kennisverspreiding en –benutting. De raad hanteert een brede opvatting van co-creatie: het kan gaan om samenwerking of partnerschap binnen de eigen school of scholengemeenschap, met andere scholen of besturen, met profiel- en sectororganisaties, met kennisinstellingen en met commerciële aanbieders van dienstverlening. In paragraaf 2.3 wordt afstemming tussen vraag en aanbod via co-creatie verder uitgewerkt.

Hoewel er verschillende goede voorbeelden en ervaringen zijn, vindt co-creatie echter nog te weinig op structurele wijze plaats en ontstaat het niet in voldoende mate vanzelf vanuit scholen en aanbieders. De raad adviseert de overheid dan ook co-creatie actief te bevorderen. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 doet de raad hiervoor aanbevelingen. Hij gaat hierbij in op een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen om co-creatie te laten slagen (hoofdstuk 3), het belang van verbindingen (hoofdstuk 4) en de rol van de overheid in het faciliteren van een verdere afstemming tussen vraag en aanbod van educatieve diensten en producten (hoofdstuk 5).

De raad realiseert zich dat dit advies zich in de context bevindt van drie urgente en complexe vraagstukken waar het onderwijs momenteel mee te maken heeft. Het betreft lerarentekorten, schoolleiderstekorten en de behoefte aan maatwerk voor leerlingen. Deze leggen een aanzienlijke druk op werkenden in het onderwijs. Hoewel dit advies niet direct deze vraagstukken adresseert, verwacht de raad dat investeren in co-creatie bijdraagt aan het professioneler en aantrekkelijker maken van het onderwijs als werkveld op de middellange termijn.

samen ten dienste van de school

scholen hebben diverse diensten en producten nodig

- professionalisering
- leerlingenzorg en –ondersteuning
- leermiddelen en toetsen
- organisatieontwikkeling, advies en onderzoek

dienstverleners voorzien hierin

zoals methodemakers, toetsontwikkelaars, adviseurs, trainers, onderzoekers

moeizame afstemming tussen vraag en aanbod heeft als risico dat educatieve dienstverlening onvoldoende bijdraagt aan duurzame kwaliteit en innovatie in het onderwijs

vier knelpunten bemoeilijken afstemming tussen vraag en aanbod

co-creatie wordt gerealiseerd door samenwerking binnen de eigen school of met andere scholen, sectororganisaties, kennisinstellingen of commerciële aanbieders

co-creatie zorgt ervoor dat je de knelpunten kunt aanpakken

2.1 Centraal ontwikkeld aanbod sluit niet goed aan op de gevarieerde onderwijspraktijk

Bij afstemming tussen vraag en aanbod van onderwijsondersteuning via centrale (kennis) instituten bevindt zowel het ondersteuningsaanbod als de kennis en de expertise zich bij deze instituten, al dan niet aangestuurd door de overheid. In de periode voor de overgang naar vraaggestuurde dienstverlening lag de nadruk op centraal ontwikkeld aanbod en centrale sturing (zie paragraaf 1.1), maar ook nu nog vindt afstemming via dit model plaats. Hoewel afstemming via dit model voordelen kent (zoals goede mogelijkheden voor systematische kennisdeling en koppeling met onderzoek), zijn er kanttekeningen te plaatsen. Een belangrijk nadeel is de lastige aansluiting op de (zeer gevarieerde) onderwijspraktijk.

Goede mogelijkheden voor systematisch kennisdeling, kennisopbouw en koppeling met onderzoek

Bij afstemming via dit model zijn er ruime mogelijkheden voor systematische kennisdeling en kennisopbouw, bijvoorbeeld via kennisinstellingen als NRO, SLO en ecbo, Expertisecentrum Nederlands en de sectorraden. Ook is het bij centrale aansturing relatief eenvoudig om samenhang in het aanbod tot stand te brengen (zoals een verbinding tussen verschillende onderzoeksprogramma's) en een koppeling te maken met onderzoeksresultaten zodat het onderwijs 'evidence-informed' vernieuwd en verbeterd kan worden. Programmering en financiering van onderwijsonderzoek zijn momenteel belegd bij Regieorgaan SIA en NRO (zie onderstaand kader).

Programmering en financiering van onderzoek naar onderwijs: Regieorgaan SIA en NRO

Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA
Het Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek SIA (Regieorgaan SIA) is onderdeel van de NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijke Onderzoek). Regieorgaan SIA is opgericht door het ministerie van OCW, NWO en andere partners. De geoormerkte middelen van Regieorgaan SIA zijn bedoeld voor praktijkgericht onderzoek aan de hogescholen en maken vanaf 2014 onderdeel uit van de NWO-begroting.

Regieorgaan SIA heeft als opdracht het versterken en vernieuwen van vraaggestuurd praktijkgericht onderzoek door hogescholen. Het gaat hierbij om onderzoek dat het toepassen van kennis in bedrijven, in de publieke sector en in het onderwijs van de hogescholen stimuleert. Daarnaast zet Regieorgaan SIA zich in om samen met partners programma's te ontwikkelen die inspelen op maatschappelijke en economische uitdagingen. Dit gebeurt veelal in samenwerking met andere onderdelen binnen de NWO.[19] Regieorgaan SIA richt zich (in tegenstelling tot het NRO, zie hieronder) dus niet exclusief op onderwijsonderzoek.

Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek
Het NRO coördineert sinds 2012 de programmering en financiering van onderzoek naar onderwijs. Het NRO wil de wisselwerking tussen onderzoek, praktijk en beleid en de toepassing van onderzoeksresultaten bevorderen en zo bijdragen aan het verbeteren en vernieuwen van het onderwijs. De ambities van het NRO zijn:

- relatie met onderwijs versterken: aantoonbaar bijdragen aan vernieuwing en verbetering van het onderwijs met behulp van relevant onderzoek;
- verbinding leggen: verbeteren van de wisselwerking tussen onderwijsbeleid, -praktijk en -onderzoek en de toepassing van onderzoeksresultaten;
- stroomlijnen van onderwijsonderzoek: overlap vermijden en krachten bundelen, en zo onderwijsonderzoek stroomlijnen; en
- effectieve en efficiënte uitvoering: adequate uitvoering van procedures, dat wil zeggen, zo objectief, effectief en efficiënt mogelijk.[20]

Via het NRO worden verschillende onderzoeksprogramma's geprogrammeerd en gefinancierd. Enkele voorbeelden zijn: effecten van antipestprogramma's (afgerond); evaluatie vernieuwingen in het vmbo; Expeditie Lerarenagenda 2019-2022; en

19 http://www.regieorgaan-sia.nl/
20 https://www.nro.nl/

Werkplaatsen Onderwijsonderzoek. Ook werkt het NRO samen met het Regieorgaan SIA in het programma *Sprong educatief*. Ze zetten in op een structurele verbinding van regionale en nationale samenwerkingsverbanden op één thema binnen het praktijkgerichte onderwijsonderzoek. Het doel is te zorgen voor concentratie van de beschikbare onderzoekscapaciteit op de belangrijkste uitdagingen van het onderwijs, en daarmee voor het versterken van de kwaliteit en impact van het praktijkgerichte onderwijsonderzoek.

Daarnaast maakt centrale aansturing het goed mogelijk om onderwijsbeleid te ontwikkelen en te implementeren. Dit kan belangrijk zijn voor de overheid in het kader van haar grondwettelijke zorg voor het onderwijs en de maatschappelijke opgaven waarvoor zij staat (zie paragraaf 1.2). Uit onderzoek naar sturen en beleid voeren door de overheid blijkt dat rondom verschillende beleidsthema's in het onderwijs, en specifiek per sector, complexe sturingsnetwerken worden gevormd waarbij veel actoren betrokken zijn die verschillende posities innemen en waarbij de overheid in bepaalde mate stuurt en in bepaalde mate verantwoordelijk is.[21] Uit dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld voor het beleidsthema Minimumeisen stellen aan het niveau van taal- en rekenbeheersing van leerlingen/studenten in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een grote verantwoordelijkheid voor en veel actieve sturing door de centrale overheid. Het ministerie van OCW wilde het niveau van taal en rekenen van leerlingen naar een hoger niveau brengen via beter reken- en taalonderwijs en benoemde voor zichzelf een grote actieve rol in het direct sturen van de onderwijsleerprocessen in de onderwijspraktijk. Om deze sturing kracht bij te zetten, richtte het ministerie nieuwe actoren op: de Steunpunten Taal en Rekenen VO en MBO. Deze actoren werden ook door het ministerie gefinancierd. Ook speelden actoren als het CvTE (College voor Toetsen en Examens), het Cito, SLO, Leraar24 en de VO-raad en de MBO Raad een actieve rol om scholen handreikingen, oefenmateriaal, toetsmateriaal, beschrijvingen van vakinhoud en didactiek, kennis over 'wat werkt', instrumenten voor zelfevaluatie en dergelijke te bieden. Eveneens werd er hulp, begeleiding, voorlichting en informatie beschikbaar gesteld en waren er adviseurs en begeleiders om leraren, schooldirecties en andere betrokkenen te ondersteunen.[22]

Ten slotte levert centrale aansturing scholen gemak op. Zo hoeven scholen hun behoefte niet sterk te specifiëren en een passende aanbieder te zoeken (zie paragraaf 2.2).

Relatie met onderzoek is echter niet vanzelfsprekend

Een belangrijk knelpunt bij aanbod via centrale (kennis)instituten betreft de aansluiting tussen onderzoek en de onderwijspraktijk. Hoewel er (mede door het *Sectorplan Onderwijswetenschappen* in 2014)[23] steeds meer sprake is van praktijkgericht onderzoek door universiteiten, hogescholen en practoraten (vaak in samenwerking met scholen), is aandacht voor implementatie en evaluatie van (kennis uit) onderzoek niet vanzelfsprekend. Ook maken leraren en schoolleiders niet altijd gebruik van uitkomsten uit onderzoek om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.[24] Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor het benutten van bewezen effectieve didactieken in methodes en andere lesmaterialen. Het blijkt dat de expertise van leraren dikwijls gebaseerd is op kennis en ervaring die zij hebben opgedaan in hun eigen lespraktijk. Al langere tijd wordt geconstateerd dat leraren het lastig vinden om wetenschappelijke kennis in te zien en te gebruiken voor hun eigen praktijk. Er is in dat opzicht sprake van een kloof tussen theorie en praktijk, waar vele oorzaken voor aangedragen zijn.[25] De (vele) discussies over deze kloof richten zich op de beperkte bruikbaarheid van onderwijsonderzoek als toegepaste wetenschap aan de ene kant en het ontbreken van een ervaren noodzaak voor het benutten van onderzoek in de onderwijspraktijk aan de andere kant.[26]

In de literatuur worden vier modellen naar voren gebracht om de aansluiting tussen onderwijsonderzoek en de onderwijspraktijk te verbeteren. Deze modellen zijn het Research Development Diffusion model (RDD-model), het Evidence-Based Practice model, het model van Grensoverschrijdende Praktijken en het model van Kennisgemeenschappen.[27] Van deze vier modellen ligt het RDD-model het dichtst bij het model van centrale aansturing (centraal aanbod). Het RDD-model kent een grote invloed toe aan het (meer) fundamentele wetenschappelijke onderzoek en aan intermediairs die onderzoeksopbrengsten vertalen in

21 Hooge, 2017.
22 Ibid.
23 Commissie Sectorplan Onderwijswetenschappen, 2014.
24 Zie bijvoorbeeld PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & VSNU, 2019.
25 Schenke, Van Schaik, Heemskerk & Boogaard, 2019.
26 Zwart, Smit & Admiraal, 2015.
27 Broekkamp & Van Hout-Wolters, 2006.

praktijktoepassingen. Het uitgangspunt is dat onderzoekers kennis leveren, intermediairs deze kennis vertalen in bruikbare producten voor de praktijk en dat professionals deze kennis, in de vorm van de ontwikkelde producten, benutten.[28] Wanneer praktijkgericht onderzoek wordt uitgevoerd, staat dit onderzoek niet op zichzelf, maar bouwt het voort op het fundamentele onderzoek. Van mensen uit de praktijk (vaak leraren of schoolleiders) wordt verwacht dat zij medewerking verlenen aan praktijkgerichte studies volgens de condities die de onderzoeker voor ogen staan. Brede verspreiding – en interpretatie – van onderzoeksresultaten vindt plaats via primaire en secundaire onderzoeksrapportages, beleid, professionaliseringsprogramma's en commerciële onderwijsmaterialen.[29]

Moeilijke afstemming met gevarieerde onderwijspraktijk

Het centraal ontwikkelde ondersteuningsaanbod sluit niet vanzelfsprekend aan op de vraag uit de onderwijspraktijk. De in de vorige paragraaf besproken kloof tussen onderwijsonderzoek (dat vaak door de overheid wordt geïnitieerd, gecoördineerd dan wel gefinancierd) en onderwijspraktijk is daar een voorbeeld van, maar er bestaat bijvoorbeeld ook een spanning tussen het scholingsaanbod dat overheden aanbieden en de professionaliseringsbehoeften van leraren.[30]

Een belangrijke verklaring voor de discrepantie tussen het centrale aanbod en de behoeften van de gebruikers, is dat tussen gebruikers grote verschillen bestaan en er voor veel vraagstukken niet één oplossing bestaat. Het is vaak nodig om oplossingen voor vraagstukken – en de bijbehorende dienstverlening – op maat te snijden voor de gebruiker. Voor een dergelijk maatwerk is de overheid niet de aangewezen partij. Niet alleen ontbreekt het de overheid aan menskracht, maar ook aan contextspecifieke kennis. Een tweede verklaring voor de genoemde discrepantie is dat centrale beleidsinstanties en schoolorganisaties te beschouwen zijn als verschillende systemen met eigen werkwijzen en culturen.[31] Voor de overheid is het moeilijk om het perspectief van een school in te nemen. Andersom kunnen scholen vanuit hun systeem de neiging hebben om bestaande diensten af te wijzen, omdat ze niet betrokken zijn geweest bij de totstandkoming ervan. Vaak geldt dat scholen en leraren een gebrek aan eigenaarschap ervaren.[32] Een derde verklaring is dat dienstverlening en innovaties vaak hand in hand gaan en over innovaties niet op één niveau wordt besloten. Besluiten vinden bijvoorbeeld plaats op het niveau van de overheid, intermediaire organisaties, schoolbesturen, afzonderlijke scholen, lerarenteams en uiteindelijk door de leraren zelf. Op al deze niveaus kunnen innovaties en de bijbehorende dienstverlening ter discussie worden gesteld, worden aangepast of worden afgewezen. Dit proces wordt ook wel beschreven als een proces van voortdurende opdeling ('refraction').[33] Het verklaart waarom er een kloof is tussen centraal beleid en de implementatie ervan.[34] Tot op zekere hoogte is deze kloof een gegeven en is het daardoor moeilijk voor de overheid om diensten aan te bieden die aansluiten op de wensen van de praktijk.

Het is dan ook de vraag of een centraal aangestuurde onderzoeksagenda of andersoortig centraal ontwikkeld aanbod voldoende aansluit bij (de variatie in) de ondersteuningsbehoefte uit de onderwijspraktijk. Uit onderzoek dat is uitgevoerd ter voorbereiding van dit advies, blijkt dat in het primair en voortgezet onderwijs schoolleiders de afgelopen jaren werken aan professioneler opdrachtgeverschap en een betere vraagarticulatie vanuit scholen. Schoolleiders nemen minder vaak passief een gegeven aanbod af en vragen in plaats daarvan om maatwerk. Ook geven scholen aan dat voor de verbinding met onderzoek en innovatie de financiering en inzet van praktijkgericht onderzoek via NRO niet altijd makkelijk werkt voor hen.[35]

Een risico van (centraal) aangestuurd aanbod is dat scholen hiervan afhankelijk worden. De ontwerp- en onderzoekscapaciteiten van leraren zelf worden dan bijvoorbeeld niet of onvoldoende benut. Dit kan leiden tot vermindering van de kwaliteit van aangeboden diensten en producten en daarnaast ook ten koste gaan van de professionele ontwikkeling van leraren en de aantrekkelijkheid van het beroep verminderen. Uit gesprekken met schoolleiders en leraren is dit herhaaldelijk aan de orde gekomen. Zo zien binnen het middelbaar beroepsonderwijs leraren dat ontwikkeltaken bij hen worden weggenomen en buiten de teams terechtkomen. Het gaat bijvoorbeeld om het ontwikkelen van methoden of het maken van examens. Dit wordt als negatief ervaren omdat met elke taak die

28 Voogt, McKenney, Pareja Roblin, Ormel & Pieters, 2012.
29 Broekkamp & Van Hout-Wolters, 2006.
30 Yamagata-Lynch & Haudenschild, 2009.
31 Ibid.
32 Hopkins, 2003.
33 Supovitz, 2008.
34 Priestley & Philippou, 2018.
35 Suijkerbuijk & Bokdam, 2019.

wordt weggenomen de diversiteit afneemt die het lerarenberoep interessant maakt en de professie inhoudelijk uitholt.

Een laatste aandachtspunt bij de afstemming tussen vraag en aanbod via centrale (kennis)instituten en regulatie door de overheid hierbij, is dat bij centrale aansturing al gauw afbreuk wordt gedaan aan de autonomie van scholen (onderwijsbesturen). De overheid heeft veel taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan scholen, ook op het gebied van educatieve dienstverlening (zie paragraaf 1.1). Scholen hebben (relatieve) bestedingsvrijheid van de middelen die zij ontvangen om goed onderwijs te verzorgen. Hieronder vallen ook de middelen voor educatieve dienstverlening en dientengevolge ook de vrijheid om deze middelen te besteden aan bij de behoefte passende diensten en producten van een aanbieder naar keuze. Het model van centrale aansturing staat haaks op het (kunnen) maken van keuzes en (relatieve) bestedingsvrijheid.

2.2 Marktwerking biedt geen garantie voor kwaliteit en innovatie van educatieve diensten en producten

Sinds de overgang van centraal ontwikkelde en aanbodgestuurde dienstverlening naar vraaggestuurde dienstverlening via de markt is het aanbod van educatieve diensten en producten grotendeels aan marktpartijen toevertrouwd. In theorie zorgt marktwerking voor een flexibel aanbod dat is afgestemd op de vraag uit de onderwijspraktijk, waarbij scholen vervolgens op basis van kosten en kwaliteit een eigen keuze kunnen maken voor een passend ondersteuningsaanbod. Die afstemming tussen vraag en aanbod via de markt werkt echter niet optimaal door een gebrek aan transparantie in het aanbod en de kwaliteit daarvan, als ook door moeizame vraagontwikkeling door scholen.

Marktwerking zorgt in theorie voor effectieve en efficiënte afstemming bij dienstverlening

Wanneer de afstemming tussen vraag naar en aanbod van educatieve dienstverlening plaatsvindt via de markt, schakelen scholen een (externe) aanbieder in die voorziet in hun ondersteuningsbehoefte. In theorie kent de markt een divers veld van aanbieders, waarvan er meerdere de benodigde kennis of diensten kunnen leveren. De school kiest dan idealiter de aanbieder met de beste prijs-kwaliteitverhouding. Als het aanbod onvoldoende aansluit bij de vraag, van onvoldoende kwaliteit is, of als te duur gezien wordt, kunnen scholen besluiten de ondersteuning zelf te organiseren.

In theorie is afstemming tussen vraag en aanbod door de markt de meest flexibele weg. Door vrije toetreding tot de markt kunnen kleine en grote aanbieders gemakkelijk inspelen op en voorzien in alle ondersteuningsvragen van scholen. Om marktaandeel te behouden of te vergroten, concurreren deze marktpartijen zowel op kwaliteit als op prijs. De vrijheid die scholen hebben in het kiezen van een aanbieder stelt hen in theorie in staat het aanbod te kiezen dat het best aansluit bij hun specifieke ondersteuningsvraag. In theorie ondersteunt de markt dus een passende ondersteuning van voldoende kwaliteit en tegen een zo laag mogelijke prijs.

Effectieve marktwerking veronderstelt echter volledige transparantie voor alle partijen. De vragers – de scholen – zouden een volledig overzicht moeten hebben van alle aanbieders en van de kwaliteit die zij leveren en de prijs die zij vragen. Alleen als scholen zicht hebben op het aanbod en de waarde daarvan, kunnen zij een weloverwogen besluit maken over de in te kopen ondersteuning. Hoeveel kost het om specifieke ondersteuning bij een specifieke partij in te kopen, en wat levert dat op? Hoe verhoudt zich dat tot de kosten en opbrengsten van het inkopen van vergelijkbare ondersteuning bij een andere partij, of om de ondersteuning intern te organiseren met eigen capaciteit?

Onvoldoende zicht op kwaliteit en doelmatigheid van diensten en producten

Scholen hebben echter beperkt zicht op het aanbod, vooral wanneer dit aanbod sterk versnipperd is zoals vaak het geval is. Daarnaast geven scholen aan dat het moeilijk is

om de kwaliteit van een aangeboden dienst of product vooraf in te schatten.[36] Aanbieders presenteren hun diensten als nieuwe oplossingen voor vraagstukken. De effectiviteit van de voorgestelde aanpak is echter niet altijd voldoende onderzocht of aangetoond, of het aanbod sluit onvoldoende aan bij de specifieke vraag van de praktijk. Scholen laten zich dan meer leiden door trends of aanbod dat 'toevallig' op hun weg komt, dan door een zorgvuldige selectie en een aangetoonde kwaliteit.

Scholen hebben ook weinig zicht op hoeveel zij aan ondersteuning uitgeven.[37] Als scholen niet weten hoeveel zij aan specifieke ondersteuning besteden of hoeveel het in termen van tijd en personeel kost om die ondersteuning zelf te organiseren, kunnen zij geen weloverwogen besluit maken voor de invulling van een specifieke ondersteuningsbehoefte.

Het beperkte inzicht in de kwaliteit en uitgaven op schoolniveau vertaalt zich ook in beperkt inzicht in kwaliteit en uitgaven op stelselniveau. Hierdoor is het moeilijk voor de overheid om te voldoen aan haar stelselverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en om zich te verantwoorden over de rechtmatige en doelmatige besteding van de door haar aan scholen uitgekeerde publieke middelen (zie hoofdstuk 1).

Moeizame vraagarticulatie door scholen leidt tot onvoldoende passend aanbod

Om de ondersteuning te krijgen die zij nodig hebben, moeten scholen goed in staat zijn hun ondersteuningsvraag te formuleren, alvorens zij 'op de markt' ondersteuning kunnen zoeken. Dit vergt zowel een visie op waar de school voor staat en waar de school naar toe wil, als een goede analyse van (mogelijke) knelpunten. Ook kan het zijn dat scholen die – naar inspectienormen – goed presteren, weinig prikkels kennen om hun kwaliteit verder te verbeteren of te innoveren. Vraagontwikkeling voor kwaliteit en innovatie op de (middel)lange termijn is dus niet vanzelfsprekend.

Scholen geven aan dat het aanbod veelal niet aansluit bij hun specifieke vraag of onvoldoende gericht is op de onderwijspraktijk.[38] Zij geven daarbij ook aan dat het moeilijk is om de kern van het probleem te benoemen en te bepalen welke ondersteuning nodig is. Scholen hebben in vergelijking met aanbieders vaak een achterstand als het gaat om vraagarticulatie.[39] Er is dus een kloof tussen vraag en aanbod. Uit diverse gesprekken blijkt dat dit meestal komt door het ontbreken van gunstige condities voor het succesvol vertalen van een praktijkvraagstuk naar een ondersteunings- of onderzoeksvraag (zie ook hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4).[40]

Daarnaast spelen ook schaalverschillen tussen scholen en dienstverleners een rol in de positie die scholen hebben om het aanbod bij hun vraag te laten aansluiten. Grote schoolbesturen die voor meerdere scholen een ondersteuningsvraag bij een aanbieder beleggen, hebben een betere onderhandelingspositie om de invulling (en de kosten) van de ondersteuning te beïnvloeden dan kleine zogenoemde eenpitters.

Marktwerking draagt onvoldoende bij aan duurzame kwaliteit en innovatie

Het risico van marktwerking is dat schooloverstijgende onderwijsontwikkeling – oftewel innovatie op stelselniveau – op de (middel)lange termijn onderbelicht raakt. Ondersteuning wordt vaak ook extern ingekocht doordat specifieke kennis of vaardigheden intern ontbreken, of vanwege (tijdelijk) capaciteitsgebrek. Het is zaak deze specifieke kennis dan na externe ondersteuning ook in de eigen school te borgen. Dit laatste ontbreekt nog te vaak.

Zowel scholen als aanbieders hebben vaak een voorkeur voor ondersteuning die op korte termijn resultaat oplevert. Dit komt deels doordat, met name in het geval van dringende vraagstukken binnen de school, extern gezocht wordt naar een oplossing.[41] Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat het aangaan van langetermijn (ondersteunings)trajecten als te kostbaar gezien wordt, mede doordat vooraf weinig inzicht is in wat het traject oplevert. Korte trajecten kosten minder tijd en geld, waarmee scholen minder risico lopen ten aanzien van een mogelijk slechte investering als blijkt dat de geboden ondersteuning van onvoldoende kwaliteit blijkt. Een risico van marktwerking is dus dat de nadruk komt te liggen op een korte-termijnoplossing en dat dienstverlening minder gericht is op duurzame verbetering in kwaliteit en innovatie van de onderwijspraktijk. Eenmalige kortlopende interventies blijken namelijk minder effectief dan interventies die permanent ondersteund worden.[42]

36 Ibid.
37 Ibid. Zie ook bijlage 1 voor een indicatie van de omvang van de uitgaven aan educatieve dienstverlening op basis van de gestandaardiseerde jaarrekeningen van schoolbesturen.
38 Ibid. Zie ook recent onderzoek door OESO waarin gemiddeld een derde van de leraren in het primair onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs aangeeft dat op het terrein van professionalisering geen passend aanbod is (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019b).
39 Rusinovic & Theisens, 2019.
40 Van den Berg & Teurlings, 2019.
41 Suijkerbuijk & Bokdam, 2019.
42 Van Veen, Zwart, Meirink & Verloop, 2010.

Ook belemmeren zowel gebrekkige concurrentie tussen als een versnipperd aanbod van dienstverleners duurzame kwaliteit en innovatie. Bij een gebrek aan concurrentie tussen aanbieders is er geen prikkel voor aanbieders om te innoveren. Als de ondersteuningsvraag gedreven is door trends zijn er zowel bij aanbieders als bij scholen ook geen prikkels om te investeren in systematische kennisopbouw. Daarnaast neemt door gebrek aan expertise en door afhankelijkheid van externe aanbieders de eigen ontwerpcapaciteit van scholen af (zie paragraaf 2.1).

2.3 Co-creatie is veelbelovend en verdient facilitering door overheid

Bij co-creatie geven scholen zelf vorm aan diensten en doen zij dit in samenwerking met andere partijen.[43] Co-creatie kan uiteenlopende vormen aannemen. Met name die vormen zijn veelbelovend waarbij de school intensief betrokken is bij de vraagarticulatie, evaluatie en disseminatie (dat wil zeggen: de verspreiding van de (evaluatie)resultaten). In verhouding tot diensten die via de markt of centrale instellingen worden aangeboden, komt co-creatie nog weinig voor bij educatieve dienstverlening. Wellicht komt dit doordat dit model complexer is en er bepaalde condities mee zijn gemoeid, waaronder de voorwaarde dat er voldoende tijd beschikbaar is voor betrokkenen om een actieve rol te vervullen bij de dienstverlening. De raad ziet voor scholen en de partners waarmee zij samenwerken een belangrijke verantwoordelijkheid weggelegd om de verschillende condities van co-creatie op orde te brengen. Ook de overheid heeft een belangrijke rol, omdat zij eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en een doelmatige (en rechtmatige) besteding van publieke middelen. De Onderwijsraad adviseert de overheid om co-creatie gericht te faciliteren en waar nodig de vorming van nieuwe co-creatie-initiatieven te bevorderen. Door co-creatie te stimuleren en faciliteren kan dit model van dienstverlening een permanente plaats veroveren binnen het onderwijs, naast dienstverlening die meer centraal of volledig via de markt plaatsvindt.

Co-creatie met gezamenlijke vraagarticulatie, evaluatie en disseminatie is veelbelovend

Co-creatie kent verschillende voordelen. Een belangrijk voordeel is dat scholen toegang krijgen tot kennis, talenten en materiële middelen van een andere organisatie. Bij co-creatie worden daarbij in ruil de eigen bronnen en capaciteiten ter beschikking gesteld aan anderen. De samenwerking met een externe partner kan een impuls geven aan het experimenteren, leren en ontdekken van de school.[44] Naast dit algemene voordeel kunnen vier specifieke voordelen worden onderscheiden die co-creatie betreffen, en niet of in mindere mate gelden voor diensten die voornamelijk centraal of via de markt tot stand komen.

Het eerste specifieke voordeel van co-creatie is dat scholen meer invloed hebben op de aard van de diensten en de kans daardoor groter is dat de diensten zijn afgestemd op hun eigen behoeften. Het tweede specifieke voordeel is dat scholen bij het articuleren van de door hen gevraagde diensten en producten worden ondersteund door externen. Veel scholen hebben deze steun nodig om hun behoeften onder woorden te kunnen brengen en om te zetten in specifieke vragen omtrent onderzoek, professionalisering, schoolverbetering en specialistische ondersteuning van leerlingen. Het derde specifieke voordeel is dat co-creatie gunstige condities biedt voor de implementatie van innovaties.[45] Dit komt doordat scholen, door het gezamenlijk vormgeven van diensten, competenties ontwikkelen waarmee zij beter in staat zijn de diensten en de opbrengsten ervan in de eigen onderwijspraktijk te integreren. Een vierde specifieke voordeel is dat bij co-creatie scholen na verloop van tijd minder afhankelijk worden van het centrale aanbod of van commerciële aanbieders, omdat zij zelf de gevraagde deskundigheid hebben verworven of beter zicht hebben gekregen op wat zij nodig hebben. In zoverre zij externe diensten blijven betrekken, kunnen zij dit gerichter en doelmatiger doen.

Co-creatie kan verschillende vormen aannemen (zie onderstaand kader). De genoemde specifieke voordelen gelden vooral voor vormen van co-creatie waarbij scholen intensief zijn betrokken bij de vraagarticulatie, de evaluatie en de disseminatie van diensten.

43 Co-creatie kan worden gedefinieerd als de betrokkenheid van ‘gebruikers’ bij de vormgeving van ‘diensten en producten’. Omwille van de leesbaarheid wordt in deze tekst gesproken van ‘scholen’ die ‘diensten’ zelf vormgeven. Bij het lezen dient echter in gedachten te worden gehouden dat er ook andere ‘gebruikers’ in co-creatie kunnen participeren, zoals individuele leraren, lerarenteams of schoolbesturen, en dat ‘diensten’ een ruime betekenis hebben en ook producten omvatten.

44 Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017.

45 Vergelijk März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.

De betrokkenheid bij de vraagarticulatie is nodig om als school op basis van de eigen behoeften vragen te formuleren en specifieke eisen te stellen. Wanneer een partnerschap verschillende scholen omvat die van de diensten gebruikmaken, is het zaak elkaars behoeften te articuleren, consensus te bereiken over de doelen of ruimte te bieden voor differentiatie in de nagestreefde diensten.[46] De betrokkenheid van de school bij de evaluatie is nodig om zicht te krijgen op de kwaliteit van de dienstverlening en deze systematisch te kunnen verbeteren. De redenen om evaluatieresultaten te verspreiden liggen in het verlengde van de redenen voor gezamenlijke vraagarticulatie en evaluatie. Vaak geldt dat binnen een school een kleine groep mensen betrokken is bij de co-creatie. Het delen van concrete evaluatieresultaten kan helpen om anderen binnen de school erbij te betrekken en ook hun wensen mee te nemen in volgende co-creatie-activiteiten.[47] Idealiter ontstaat een cyclische werkwijze waarbij de innovaties die de diensten met zich meebrengen gaandeweg beter worden geïmplementeerd en worden opgeschaald. Voor dat laatste is ook verspreiding van de evaluatieresultaten buiten de school van belang. Deze verspreiding kan leiden tot uitbreiding van het co-creatienetwerk en daarmee vernieuwing stimuleren.[48]

Uiteenlopende vormen van co-creatie

Wanneer gebruikers van producten of diensten samen met andere partijen betrokken zijn bij de vormgeving ervan, is er sprake van co-creatie.[49] Co-creatie is geen nieuwe benadering. In Scandinavië bestond in de jaren zeventig al een participerende ontwerpbenadering, de 'Collective Resource Approach', die werd ingezet om de productiewaarde in de industrie te verhogen.[50] Co-creatie of verwante termen als co-productie en co-design worden vaak gebruikt om de betrokkenheid van burgers bij publieke diensten te beschrijven.[51] Hoewel de term co-creatie ook wordt toegepast in het onderwijsdomein,[52] wordt hier vaker gesproken in termen van 'professionele netwerken'. Deze termen zijn echter geen synoniemen. Co-creatie vindt weliswaar plaats binnen professionele netwerken, maar professionele netwerken houden zich niet noodzakelijk bezig met co-creatie. Denk bijvoorbeeld aan kennisgemeenschappen waarin niet de vormgeving van diensten en producten maar het gezamenlijk leren of uitwisselen van ervaringen centraal staat.[53]

Er zijn uiteenlopende vormen van co-creatie. De vorm wordt mede bepaald door de aard van het product of de dienst, de samenstelling van het samenwerkingsverband, de deelprocessen van de product- of dienstontwikkeling waarbij de gebruiker betrokken is, de intensiteit van de samenwerking, de beschikbaarheid van expertise, de taakverdeling en de communicatie.[54]

Verschillende partnerschappen

Co-creatie vindt plaats tussen mensen uit dezelfde of verschillende organisaties die samen een partnerschap of netwerk vormen.[55] Wat de samenstelling van het partnerschap betreft kan het gaan om een partnerschap van een school met andere scholen of besturen, met kennisinstellingen of met commerciële aanbieders. Individuele professionals kunnen ook meer buiten scholenverbanden om betrokken zijn bij co-creatie, zowel op lokaal als op regionaal en landelijk niveau. Individuele leraren kunnen bijvoorbeeld curriculumrichtlijnen ontwikkelen met collega's binnen hun scholenbestuur of in samenwerking met een landelijke vakvereniging. In 2008 waren er al circa vijfhonderd leer- of verbeternetwerken van basisscholen. Dat betekent dat destijds al ongeveer een op de dertien leraren of schoolleiders participeerde in een schooloverstijgend netwerk, al dan niet namens zichzelf of de school.[56] De aard van de netwerken loopt echter sterk uiteen wat betreft de betrokkenheid bij co-creatieprocessen.

46 Provan & Kenis, 2008.
47 Zie März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.
48 Ibid.
49 Zie Sanders & Stappers, 2008; Brandsen & Honingh, 2015; Ostrom, 1996.
50 Sanders & Stappers, 2008.
51 Bovaird, 2007.
52 Andriessen, Baker, Cordasco, Donato, Malandrino, Palmieri & Serra, 2017.
53 Vergelijk März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel,2017; Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017.
54 Vergelijk Brandsen & Honingh, 2016 en März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel,2017.
55 Termen als co-creatie, co-production en co-design worden in de literatuur uiteenlopend en vaak als synoniemen gebruikt (Sanders & Stappers, 2008; Brandsen & Honingh, 2015). Voor de definitie van co-creatie sluit de raad aan bij de veelgebruikte definitie van Ostrom (1996), die co-productie beschrijft als "the process through which inputs used to provide a good or service are contributed by individuals who are not in the same organization" (p. 1073), maar brengt hierin een aanpassing aan, namelijk dat co-creatie ook plaats kan vinden tussen personen van dezelfde organisatie. De reden hiervoor is dat de grenzen tussen organisaties in het onderwijs moeilijk te trekken zijn (zie Brandsen & Honingh, 2016). Moet die grens bijvoorbeeld worden getrokken bij de school of een scholenbestuur? Daarbij geldt dat ook vaak binnen scholen subsystemen zijn te onderscheiden als afdelingen en secties. Om deze redenen kiest de raad voor een brede definitie.
56 Blok & Van Eck, 2008.

Processen van co-creatie

De vorm van de co-creatie wordt ook bepaald door de deelprocessen waarbij de gebruiker is betrokken. De raad onderscheidt vijf deelprocessen.[57] Deze worden hieronder benoemd, elk met een voorbeeld uit de onderwijspraktijk.

1. *Het articuleren van de vraag of de eisen waaraan het product of de dienst tegemoet moet komen (vraagarticulatie)*
   Scholen kunnen bijvoorbeeld samenwerken om een digitale leeromgeving aan te besteden bij een commerciële aanbieder.
2. *Het ontwerpen van het product of de dienst ('co-design')*
   Interne begeleiders van verschillende scholen kunnen bijvoorbeeld samen met een universiteit een handelingsplan ontwikkelen voor het ondersteunen leerlingen met dyslexie.
3. *Het daadwerkelijk tot stand brengen van de dienst of het product (co-productie)*
   Scholen bezoeken elkaar om feedback en advies te geven.
4. *Het testen en evalueren van het gebruik van het product of de dienst*
   Een werkplaats met onderzoekers en lerarenopleiders en leraren van verschillende scholen, onderzoekt bijvoorbeeld de effectiviteit van een lesmethode Frans.
5. *Het delen van informatie over diensten en producten met andere partijen*
   Een kennisgemeenschap van schoolleiders organiseert een conferentie waarin effectieve benaderingen van organisatieverandering worden geïnventariseerd.

Taakverdeling

De taakverdeling binnen het samenwerkingsverband hangt samen met de beschikbare expertise. Wanneer een van de partners expertise heeft waarover de anderen niet beschikken, bijvoorbeeld specialistische kennis over curriculumontwerpen of onderzoek, ligt het voor de hand dat deze deelnemer zich specialiseert in de taken waarbij deze expertise vereist is. Er kan echter ook gekozen worden voor een minder strikte specialisatie of het integreren van taken bij alle deelnemers om het gevoel van eigenaarschap te versterken. Mogelijke redenen hiervoor zijn het robuuster maken van de samenwerking of het voorkomen dat er lacunes ontstaan wanneer experts het samenwerkingsverband verlaten. Om dezelfde redenen kan gekozen worden om leiderschapstaken binnen een samenwerkingsverband te spreiden en niet te beleggen bij een enkele persoon.[58]

Communicatie

De communicatie kan verlopen via vaste formele structuren of losser en informeler zijn. Formele structuren zijn belangrijk omdat ze mogelijkheden bieden om in interactie te gaan. Informele structuren zijn echter onontbeerlijk voor het verduurzamen van het samenwerkingsverband.[59] De communicatie kan ook verschillen in intensiteit. Intensieve uitwisseling is nodig voor het oplossen van complexe vraagstukken. De functie van vluchtige uitwisselingen is meer gelegen in kennisdeling van praktische informatie en inspiratie.[60]

Naarmate er intensiever en gelijkwaardiger wordt samengewerkt, vervaagt de verdeling van taken en rollen. Er wordt in dit geval gesproken van grensoverschrijdende praktijken. De kennisuitwisseling tussen betrokkenen wordt fundamenteler, waarbij de eigen doelen en werkwijze ter discussie worden gesteld. Er is sprake van 'transformatief leren'.[61]

57 In de literatuur zijn er verschillende indelingen van co-creatieprocessen die verschillende vormen van co-creatie kenmerken. De indelingen zijn minder fijnmazig dan de indeling van de raad. Brandsen & Honingh (2016) maken bijvoorbeeld onderscheid tussen ontwerpen en implementeren. Voorberg, Bekkers & Tummers (2015) maken onderscheid tussen initiëren, ontwerpen en implementeren. De raad kiest voor een fijnmazige indeling om processen als vraagarticulatie, evaluatie en disseminatie te kunnen markeren. Uit de gesprekken die hij voerde in het onderwijsveld kwam naar voren dat die processen co-creatie een eigen karakter geven en wezenlijk zijn voor het succes van co-creatie. De literatuur over innovaties bevestigt dit: duurzame innovaties vergen voortdurende bijstelling en geleidelijke opschaling, waarbij deelprocessen als programma-ontwikkeling, implementatie, evaluatie (waaronder monitoring en onderzoek) en disseminatie continu en in wisselende volgorde plaatsvinden. Dat laatste geeft aan dat de deelprocessen die de raad onderscheidt niet als vaste fasen moeten worden beschouwd maar eerder een grillig verloop kennen (März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel 2017).

58 März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.

59 Ibid.

60 Ibid.

61 Akkerman & Bakker, 2011.

Condities die van belang zijn bij co-creatie

De voordelen van co-creatie zijn geen gegeven. Co-creatie is namelijk gebonden aan bepaalde condities, is doorgaans complex en kan in sommige gevallen ook nadelige effecten sorteren. Condities voor productieve co-creatie zijn deels dezelfde voorwaarden die gelden voor succesvolle innovaties in het algemeen. Voor een ander deel zijn het voorwaarden die specifiek zijn voor het functioneren van het samenwerkingsverband waarbinnen de co-creatie plaatsvindt. Succesvolle innovatie betreft niet alleen het initiëren van innovatieve praktijken, maar ook het implementeren, borgen en verspreiden ervan. Juist deze verduurzaming laat vaak te wensen over.[62] Er zijn verschillende condities voor succesvolle innovatie, die ook gelden voor innovaties die verlopen via co-creatie:

- innovatie-specifieke condities;
- individuele condities;
- structurele condities;
- relationele condities; en
- leiderschapscondities.

Innovatie-specifieke condities die verduurzaming van de innovatie bevorderen, zijn bijvoorbeeld een focus op kernprocessen van onderwijs en leren, mogelijkheden om de dienst of het product flexibel aan te passen aan lokale behoeften en contexten en het doelgericht monitoren van resultaten. *Individuele condities* zijn bijvoorbeeld kennis en begrip van de innovatie door belanghebbenden, hun actieve betrokkenheid bij de innovatie en de mogelijkheid om mee te beslissen. *Structurele condities* die verduurzaming van innovaties faciliteren zijn tijd, middelen en ondersteuning.[63] Vaak laten structurele condities te wensen over en wordt bijvoorbeeld de tijd die een innovatie vergt ernstig onderschat.[64] Innovaties lopen vaak door deze redenen uit op teleurstellingen. Dit vormt een groot afbreukrisico omdat dit het enthousiasme voor nieuwe initiatieven kan wegnemen. Voor co-creatie lijkt met name de beschikbare tijd een belangrijke conditie, omdat immers van alle betrokkenen een actieve bijdrage wordt gevraagd.[65] *Relationele condities* zijn bijvoorbeeld formele en informele mogelijkheden om te overleggen met elkaar en kennis te delen. *Leiderschapscondities* omvatten onder andere het faciliteren van deze kennisdeling en het verbinden van innovaties met de visie en strategische doelen van de school.

Voor zowel relationele condities als leiderschapscondities geldt dat ze een invulling krijgen door het partnerschap waarbinnen de co-creatie plaatsvindt. Hierbij geldt dat de aard van partnerschappen sterk uiteenloopt en ze elk hun eigen dynamiek kennen.[66] De vraag welke specifieke kenmerken voorspellend zijn voor het goed functioneren van een partnerschap is daardoor moeilijk te beantwoorden. Niettemin kan in het algemeen worden gesteld dat de volgende factoren een belangrijke rol spelen:

- de kwaliteit van interpersoonlijke relaties;
- het rekening houden met verschillende perspectieven; en
- personen die verbindingen tot stand brengen tussen partners van de co-creatie.

Goede interpersoonlijke relaties kunnen tot op zekere hoogte het ontbreken van overige condities compenseren, zoals een gebrek aan tijd of beperkte financiering. Bij effectieve partnerschappen en netwerken wordt daarom veel aandacht besteed aan sociale activiteiten.[67] *Het rekening houden met verschillende perspectieven* is nodig omdat deelnemers aan co-creatie uiteenlopende achtergronden en belangen kunnen hebben. Om co-creatie op effectieve wijze vorm te geven, is het van belang om rekening te houden met de perspectieven van verschillende actoren, het algemene belang te laten prevaleren en te streven naar een open communicatie.[68] *Personen die verbindingen kunnen leggen* zijn nodig omdat het kunnen beschouwen van verschillende perspectieven ervaringskennis van verschillende praktijken en disciplines vereist. Wanneer een of enkele personen bij aanvang van het partnerschap hierover beschikken, kunnen zij het voortouw nemen bij de samenwerking en de uitwisseling van kennis, opvattingen en normen tussen de verschillende deelnemers faciliteren.[69] Evenmin als de andere condities voor succesvolle co-creatie een gegeven zijn, is de beschikbaarheid van deze verbindende personen (ook wel ‘bruggenbouwers’ of ‘boundary spanners’ genoemd) vanzelfsprekend. Dat komt

62 März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.
63 Zie ook Rusinovic & Theisens, 2019.
64 März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.
65 Zo geven leraren in het primair onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs aan dat tijd, middelen en ondersteuning barrières vormen voor deelname aan professionaliseringsactiviteiten (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019b).
66 März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.
67 Ibid.
68 Vergelijk März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.
69 März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017; zie ook Snoek, Bekebrede, Hanna, Creton & Edzes, 2017; Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017.

doordat de beroepspraktijk vereist dat professionals zich specialiseren in één discipline en multidisciplinariteit nog te weinig wordt aangemoedigd en gewaardeerd.[70] In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op mensen die verbindingen leggen tussen de verschillende partners van co-creatie-initiatieven en wordt aangegeven dat ook netwerken en organisaties een verbindende rol kunnen vervullen tussen co-creatie-partners.

De overheid heeft een rol om co-creatie gericht te faciliteren

Co-creatie ontstaat doorgaans op basis van vrijwilligheid en gedeelde belangen van personen of organisaties die samen een netwerk vormen.[71] Wanneer de overheid actief deelneemt aan dergelijke autonome netwerken, raakt de delicate balans tussen de deelnemende partijen en belangen al snel verstoord.[72] De overheid heeft echter wel een rol als facilitator van de co-creatienetwerken. Hierbij geldt dat de netwerken een belangrijk aangrijpingspunt voor de overheid zijn om invloed uit te oefenen in het sterk gedecentraliseerde onderwijssysteem. Door gericht co-creatienetwerken te faciliteren kan zij de sturing uitoefen die nodig is om centrale beleidsdoelen te realiseren.[73] Daarnaast kan zij door het faciliteren van co-creatie zorgen voor een betere aansluiting van vraag en aanbod in de dienstverlening op stelselniveau.

De wijze waarop de overheid sturing uitoefent in het publieke domein is de afgelopen vijftig jaar veranderd (zie onderstaand kader). Waar in het onderwijs voorheen de overheid zelf de beleidsimplementatie voor haar rekening nam, via centrale organisaties als de pedagogische centra, ligt nu het vraagstuk van beleidsimplementatie in eerste instantie bij de scholen, die beschikken over een eigen budget om investeringen te doen en eventueel externe partijen in te schakelen. Ook de beleidsvorming ligt voor een groot deel bij het onderwijsveld. In dit sterk gedecentraliseerde onderwijssysteem is de directe invloed van de overheid in hoofdzaak beperkt tot het stellen van einddoelen, minimumeisen en wettelijke kaders waarin deze doelen, eisen en het toezicht erop zijn verankerd.[74] Dat neemt niet weg dat de overheid *indirect* invloed kan uitoefenen op het onderwijs. Het indirect en 'lenig' sturen van intermediaire organisaties past bij de nieuwe besturingsfilosofie van New Public Governance.[75]

Tijdperken van sturing in het publieke domein

De wijze waarop de overheid sturing uitoefent in het publieke domein is de afgelopen vijftig jaar veranderd. Aanvankelijk was er sprake van klassieke overheidssturing, waarbij zij zowel de beleidsvorming en beleidsimplementatie voor haar rekening nam. Aan het eind van de jaren zeventig ging de overheid zich in toenemende mate bedienen van het sturingsmodel van New Public Management. In dit sturingsmodel vindt de beleidsvorming nog steeds door de overheid plaats, maar beperkt zij zich voor de implementatie voornamelijk tot het formuleren van en toezien op van prestatiedoelen. De implementatiekeuzes komen daardoor vooral bij de scholen te liggen. Vanaf het nieuwe millennium deed het model van New Public Governance zijn intrede. In dit model zijn netwerken van belanghebbenden betrokken bij zowel beleidsvorming als beleidsimplementatie. De overheid stuurt hier indirect door bijvoorbeeld netwerken te faciliteren en een podium te geven. De sturingsmodellen markeren tijdperken, maar bestaan in feite naast elkaar. Dit is niet zonder problemen, omdat scholen tegengestelde beleidsboodschappen krijgen en bij hen een 'sturingsoverload' kan ontstaan.[76] Voor de overheid is het zaak een dergelijke overload te voorkomen en richting New Public Governance op te schuiven. De reden hiervoor is dat deze benadering bij uitstek geschikt is voor het adresseren van de huidige complexe beleidsvraagstukken, waarbij de inbreng van belanghebbenden nadrukkelijk is gewenst, maar de overheid wel op hoofdlijnen wil kunnen bijsturen.[77]

70 Snoek, De Wit, Dengerink, Van der Wolk, Van Eldik & Wirtz, 2017.
71 Brandsen & Honingh, 2016.
72 Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017.
73 Ibid.
74 Onderwijsraad, 2014.
75 Waslander, Hooge & Theisens, 2017.
76 Ibid.
77 Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017; Osborne, 2010.

In de praktijk oefent de overheid inderdaad een indirecte invloed uit op scholen.[78] Er zijn tal van intermediaire organisaties tussen scholen en overheid in die zich bezighouden met implementatievraagstukken. Veel van de bestaande intermediaire organisaties, zoals het Platform Bèta Techniek of het Steunpunt Taal en Rekenen, zijn geheel of mede door de overheid in het leven geroepen en ontvangen subsidie van de overheid omdat ze conform het overheidsbeleid werken en in veel gevallen hierover afspraken hebben gemaakt. Andere organisaties, zoals Stichting LeerKRACHT, zijn volledig vanuit het onderwijsveld geïnitieerd en hebben geen structurele subsidierelatie, maar overleggen wel regelmatig met de overheid. Voor al deze intermediaire organisaties geldt dat ze ook zelf beleid voeren en netwerken vormen met andere intermediaire organisaties of scholen. Veel intermediaire organisaties bieden diensten aan scholen, die op hun beurt eigen beleid voeren en netwerken vormen. De overheid probeert in dit complexe veld zicht te houden op netwerken en waar mogelijk te sturen. Zij geeft bijvoorbeeld succesvolle netwerken een podium of zorgt voor verbinding tussen netwerken. De mate waarin de overheid er via deze indirecte sturing erin slaagt om de eigen beleidsagenda te realiseren, hangt af van het zicht dat de beleidsambtenaren hebben op de netwerken, of ze ermee in contact staan en of ze gericht ondersteunende interventies doen.[79]

Het faciliteren van netwerken waarin co-creatie plaatsvindt is bij uitstek een interessante vorm van indirecte sturing voor de overheid. Deze netwerken zijn namelijk gericht op de implementatie van beleid op de school. Ze bundelen capaciteit in het onderwijsveld, waaronder in sommige gevallen ook die van commerciële partijen. Ten slotte staan ze vaak open voor invloeden van buiten. Het zijn daardoor in potentie krachtige ‘koppels’ om het centraal beleid te verbinden met lokale initiatieven.[80] Tegelijkertijd is het riskant voor de overheid zelf deel te nemen aan deze netwerken en ze direct in te zetten om eigen beleid te implementeren, omdat daarmee de eigen inbreng, de motivatie en het eigenaarschap van de deelnemers onder druk komen te staan. De invloed die de overheid uitoefent op de netwerken kan daarom beter indirect en faciliterend zijn. Hierbij geldt dat co-creatie-initiatieven vaak kwetsbaar zijn en een faciliterende rol van de overheid, zeker in de beginfase, cruciaal kan zijn voor het slagen ervan.

Er zijn drie redenen om de sturing gericht te laten plaatsvinden. De eerste reden is dat niet alle co-creatie-initiatieven veelbelovend zijn. Uit oogpunt van doelmatigheid kan de overheid zich het beste richten op vormen waarbij gezamenlijke vraagarticulatie, evaluatie en disseminatie plaatsvindt. Zonder deze ingrediënten blijft co-creatie immers beperkt tot ‘eilanden van vernieuwing’ waarvan zowel het draagvlak binnen de school als de effectiviteit onduidelijk zijn.[81] Een tweede reden is dat van de facilitering een sturende werking uitgaat. De overheid geeft de boodschap af dat zij een bepaald initiatief waardeert en scholen kunnen hier vervolgens op weer op inspelen. Hierbij geldt dat de combinatie van directe en indirecte invloed die de overheid uitoefent op scholen al snel het eigen beleidsvoerend vermogen van scholen verstoort. Om te voorkomen dat scholen worden overladen met uiteenlopende beleidsboodschappen, kan de overheid het beste gericht ondersteuning bieden aan netwerken die aansluiten bij speerpunten van haar eigen beleid.[82] Een derde reden voor gerichte facilitering is dat de co-creatienetwerken uiteindelijk op zichzelf moeten kunnen functioneren om een structurele plaats binnen het onderwijsveld te verwerven. Een blijvende afhankelijkheid van subsidies past daar niet bij. Dat neemt niet weg dat de overheid aanvangssubsidies kan verstrekken, bijvoorbeeld om initiatiefnemers te stimuleren en vrij te spelen (zie hoofdstuk 5).

78 Ibid.
79 Zie Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017; Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie, 2005.
80 Vergelijk Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017.
81 Zie März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.
82 Waslander, Hooge & Theisens, 2017.

3

aanbeveling 1

Zorg voor een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen om co-creatie te laten slagen

Voor het welslagen van co-creatie is een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen nodig. De Onderwijsraad constateert dat de positie van leraren in educatieve dienstverlening versterking behoeft. Hij beveelt daarom aan het eigenaarschap van leraren te versterken. Daarnaast moeten netwerken vragen bundelen en aanbod inventariseren. Ten slotte moeten schoolleiders een lerende cultuur stimuleren en faciliteren.

In hoofdstuk 2 heeft de Onderwijsraad gesteld dat co-creatie (waarbij scholen en aanbieders gezamenlijk vraag én aanbod vaststellen, ontwikkelen en evalueren) kan resulteren in duurzame kwaliteit en innovatie in het onderwijs. Deze manier van werken past goed bij de autonomie en professionele ruimte van scholen, geeft kansen op eigenaarschap over wat wordt ontwikkeld, en stimuleert daarmee ook betere implementatie en kennisverspreiding en -benutting.

Om in co-creatie te kunnen werken aan educatieve diensten en producten is het van belang dat alle betrokkenen een gelijkwaardige inbreng hebben (zie hoofdstuk 2). De raad constateert dat de positie van leraren in educatieve dienstverlening versterking behoeft om een evenwichtige inbreng van alle betrokkenen te realiseren. Daarom richt hij zich in dit hoofdstuk op de positie van leraren en doet hij aanbevelingen aan leraren (paragraaf 3.1), regionale en landelijke netwerken (paragraaf 3.2) en schoolleiders (paragraaf 3.3) om deze te versterken. Binnen deze paragrafen komt ook aan de orde wat dit van dienstverleners vergt.

De aanbevelingen in dit hoofdstuk kunnen ook tegenwicht bieden aan de knelpunten die aan de orde zijn bij de afstemming tussen vraag en aanbod van dienstverlening (zie hoofdstuk 2). Deze betreffen: moeizame vraagarticulatie (paragraaf 3.1); zowel versmalling van aanbod (in geval van monopolievorming) als versnippering van aanbod (paragraaf 3.2); en kortetermijndenken (paragraaf 3.3).

3.1 Versterk het eigenaarschap van leraren in dienstverlening

Dienstverlening in co-creatie begint bij het duidelijk in kaart brengen van behoeften en doelen en het formuleren van de juiste vraag (vraagarticulatie, zie hoofdstuk 2). Voor een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen is het belangrijk dat leraren zich sterker positioneren en hun behoefte actief naar voren brengen. In deze paragraaf werkt de raad uit hoe de positie van leraren versterkt kan worden, zodat er evenwicht in co-creatie ontstaat.

Uit onderzoek blijkt dat wanneer meerdere perspectieven bijeengebracht worden, een compleet beeld van het vraagstuk kan ontstaan.[83] Uit gesprekken met leraren blijkt dat zij momenteel te weinig betrokken worden rondom de inzet van dienstverlening. Leraren ervaren weinig invloed. Volgens hen wordt onderwijsondersteuning vaak van bovenaf opgelegd. Leraren geven aan dat het belangrijk is om mee te beslissen over de inzet bij educatieve dienstverlening. Een passieve rol van leraren waarbij zij voornamelijk afnemers zijn van educatieve diensten en producten, verkleint de kans op duurzame kwaliteitsverbetering en innovatie in het onderwijs.

Eigenaarschap van leraren is nodig voor evenwicht in co-creatie

Zoals genoemd is het voor een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen belangrijk dat leraren zich sterker positioneren en hun behoefte actief naar voren brengen. Een sterkere positionering van leraren in co-creatie is nauw verwant aan eigenaarschap van leraren. Co-creatie vergroot niet alleen eigenaarschap over wat wordt ontwikkeld (zie hoofdstuk 2). Eigenaarschap is op zijn beurt ook een belangrijke conditie waaraan voldaan moet worden om co-creatie goed te laten functioneren. Eigenaarschap houdt zeggenschap in en de vrijheid om zelf keuzes te kunnen maken.[84] Het betreft een sterke betrokkenheid bij een proces of product en de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het vormgeven ervan op basis van eigen wensen en eisen.[85] In de dagelijkse praktijk werken leraren in teams (zoals vakgroepen en jaarlagen) binnen de school als geheel. Daarbij is sprake van gedeeld eigenaarschap als het bijvoorbeeld gaat om pedagogisch-didactische opvattingen of vakinhoudelijke opvattingen in relatie tot onderwijsmethoden. Eigenaarschap betreft dus niet altijd de leraar als individu.[86]

83 Van den Berg & Teurlings, 2019.
84 Zie ook Zwart, Smit & Admiraal, 2015.
85 Onderwijsraad, 2016, 2017.
86 Afhankelijk van of de vraag afkomstig is van een individuele leraar of van een lerarenteam, betreft het individueel eigenaarschap of gedeeld eigenaarschap.

Zeggenschap van leraren wettelijk vastgelegd
Zeggenschap van leraren is met de wijzigingswet van 22 februari 2017 vastgelegd in de sectorwetten voor het primair onderwijs, het speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.[87] Leraren hebben zeggenschap over hun eigen beroepsuitoefening en maken daarover in een professioneel statuut afspraken met hun schoolbestuur. De wet stelt dat leraren de verantwoordelijkheid dragen voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school. Die zeggenschap omvat zeggenschap over de middelen die worden gebruikt bij het aanbieden van de lesstof. Ook bij het werken aan professionalisering en bekwaamheidsonderhoud een belangrijke zelfstandige verantwoordelijkheid hebben. In het professioneel statuut worden daarover afspraken gemaakt. Zo kan daarin vastgelegd worden dat leraren intensief en vroegtijdig betrokken worden bij de invulling van studiedagen.[88]

Uit verschillende studies blijkt dat eigenaarschap van alle betrokkenen een belangrijke conditie is voor het goed laten functioneren van co-creatie.[89] Zo blijkt bij leraren in ontwerp- en onderzoeksgroepen het vergroten van eigenaarschap een geschikte interventie om het construeren en toepassen van nieuwe kennis te versterken.[90] Bij het laten slagen van het programma leerKRACHT (waarbij gezamenlijk gewerkt wordt aan een verbetercultuur) wordt eigenaarschap van leraren als belangrijke randvoorwaarde genoemd.[91] Eenzelfde beeld zien we bij Werkplaatsen Onderwijsonderzoek. Deze werkplaatsen zijn samenwerkingsverbanden van scholen en bijvoorbeeld onderzoeksinstellingen. Uit onderzoek naar de voorwaarden voor een succesvolle samenwerking binnen deze werkplaatsen blijkt eveneens dat eigenaarschap van leraren van belang is om gezamenlijk tot schoolontwikkeling te komen.[92]

Actieve formulering van behoefte betreft alle terreinen van dienstverlening
Het belang van het actief formuleren van de behoefte van leraren betreft alle terreinen van educatieve dienstverlening. Zo moeten op het terrein van onderzoek hierbij zowel praktijkkennis als onderzoekskennis gelijkwaardig benut worden. Daarbij is het belangrijk dat de behoeften en vragen die op scholen leven, zodanig worden gearticuleerd dat deze onderzoekbaar worden. Dat is geen gemakkelijke opdracht. Leraren kunnen moeite hebben met het formuleren van een onderzoekbare vraag. Anderzijds kennen onderzoekers de praktijkcontext vaak onvoldoende. Zij kunnen moeite hebben met het zodanig formuleren van onderzoeksvragen dat het onderzoek gaat bijdragen aan het oplossen van vraagstukken waar de praktijk mee worstelt.

De inzichten, ervaringen, wensen en behoeften van zowel leraren als onderzoekers zijn daarom nodig om te komen tot goed onderzoek dat bijdraagt aan duurzame onderwijskwaliteit. In onderlinge gesprekken kunnen deze worden verkend en uitgewisseld. In een proces van identificeren, onderbouwen en prioriteren van thema's werkt men in samenwerking toe naar een onderzoekbare vraag.[93] Uit gesprekken met leraren en andere betrokkenen komt naar voren dat voor een gelijkwaardige samenwerking bij het doen van onderzoek van belang is dat leraren toegang hebben tot wetenschappelijke informatie (zie hoofdstuk 5).[94]

Behalve op het terrein van onderzoek blijkt vraagarticulatie ook op andere terreinen van dienstverlening (zoals professionalisering) niet gemakkelijk te zijn. Ook hier is het voor een gelijkwaardige inbreng van belang dat leraren een sterke positie hebben in de samenwerking met de dienstverlener, zodat hun behoefte leidend kan zijn. Net als op het terrein van onderzoek, vraagt dit ook hier iets van de dienstverlening: deze moet flexibel genoeg zijn om zich te voegen naar de vraag van leraren. In de educatieve dienstverlening moet voldoende expertise in huis zijn om de behoefte van leraren te helpen signaleren en te verwoorden. Zie het kader over SchoolAdviesDienst Wassenaar voor een voorbeeld waarbij gezamenlijk vastgesteld wordt aan welk vraagstuk gewerkt gaat worden en op welke manier.

87 Artikel 31a Wet op het primair onderwijs; artikel 31a Wet op de expertisecentra; artikel 32e Wet op het voortgezet onderwijs; artikel 4.1a.1 Wet educatie en beroepsonderwijs.
88 AOb, FvOv & CNV Onderwijs , 2018.
89 Van den Berg & Teurlings, 2019; Zuiker, Schot, Oomen, de Jong, Lockhorst & Klein, 2017; Zwart, Smit & Admiraal, 2015; Schenke, Van Schaik, Heemskerk & Boogaard, 2019.
90 Schenke, Van Schaik, Heemskerk & Boogaard, 2019.
91 Ibid.
92 De Jong, Exalto, De Geus, Kieft, Klein, & Lockhorst, 2017; Zuiker, Schot, Oomen, De Jong, Lockhorst & Klein, 2017.
93 Van den Berg & Teurlings, 2019.
94 Inmiddels is een eenjarige pilot van start gegaan waarin leraren en hun collega's binnen scholen een jaar lang gratis toegang tot de wetenschappelijke database *EBSCO Education Source* krijgen. Deze pilot is een initiatief van de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, NRO en de Koninklijke Bibliotheek.

SchoolAdviesDienst Wassenaar: een lange geschiedenis van samenwerken
De SchoolAdviesDienst (SAD) bestaat al 40 jaar en kent een lange geschiedenis, met een sterk netwerk van alle basisscholen in Wassenaar en cruciale kernpartners rondom het onderwijs (centra voor jeugd en gezin, vroeg- en voorschoolse educatie, passend onderwijs). Ten tijde van de verzelfstandiging van de ondersteuningsdiensten is bij wens van zowel de gemeente als de scholen besloten de SAD in stand te houden. Er wordt gewerkt met vierjarige convenanten, waarbij scholen een derde van de basisbekostiging voor hun rekening nemen en de gemeente twee derde.

SAD Wassenaar ondersteunt scholen op het terrein van leerlingenzorg en schoolontwikkeling, zowel op het niveau van individuele leerkrachten als op het niveau van directies en schoolteams. Het gaat hierbij om nascholings- en netwerkbijeenkomsten voor alle scholen en om advies- en begeleidingstrajecten voor de individuele scholen. Daarnaast is er ook een onderwijsinformatiecentrum waar literatuur en lesmethodes aanwezig zijn. Leraren kunnen deze methodes inzien en lenen, maar ook advies inwinnen over wat een passende methode is.

Er wordt gewerkt met een scholencollectief, op basis van een solidariteitsprincipe. Als een school behoefte heeft aan begeleiding en/of advies, ontvangt zij die. Er worden niet achteraf uren gefactureerd, maar op voorhand afspraken gemaakt over bekostiging en ondersteuning. De ondersteuningsvraag van individuele scholen wordt jaarlijks vooraf besproken, waardoor bewuste keuzes gemaakt moeten worden, zowel binnen de school als ook binnen het scholencollectief als geheel.

Door de geschiedenis van samenwerking in Wassenaar en door het werken met meerjarige convenanten kan de adviesdienst niet alleen langdurige ondersteuning bieden, maar ook kritische gesprekspartner van scholen zijn en waar nodig scherp advies geven.

3.2 Regionale en landelijke netwerken: bundel de vragen, inventariseer het aanbod en faciliteer uitwisseling

Om bij co-creatie een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen te bewerkstelligen, is het niet alleen belangrijk dat leraren hun behoefte formuleren (zie paragraaf 3.1), maar ook dat zij zeggenschap hebben over welke educatieve diensten en producten ingezet worden en op welke wijze. Dit vraagt zowel om voldoende keuzemogelijkheden als om voldoende inzicht in het aanbod en de kwaliteit daarvan. Uit onderzoek en gesprekken met leraren blijkt dat er twee knelpunten aan de orde zijn als het gaat om keuzemogelijkheden bij educatieve dienstverlening: 1) versmalling van het aanbod op het terrein van leermiddelen, zodat er nauwelijks keuzemogelijkheden zijn; en 2) versnippering van het aanbod op het terrein van professionalisering en advisering, waardoor het voor scholen vrijwel onmogelijk is om een weloverwogen keuze te maken (zie hoofdstuk 2).[95]

In deze paragraaf worden beide knelpunten geadresseerd. Eerst gaat de raad in op het bundelen van vragen van leraren om een tegenwicht te kunnen bieden aan versmalling van het aanbod. Op deze manier kan een gelijkwaardige inbreng van alle betrokkenen gemakkelijker gerealiseerd worden. Daarna richt hij zich op de behoefte aan overzichten van het aanbod en het uitwisselen van ervaringen om weloverwogen keuzes te kunnen maken.

Bundel de vragen

Zoals genoemd, zijn leraren en scholen voor wat betreft leermiddelen momenteel veelal afhankelijk van een gering aantal grote aanbieders.[96] Dit beperkt de keuzemogelijkheden en brengt het risico met zich mee dat het tot een passieve houding leidt. Dit is bezwaarlijk omdat eigenaarschap en een (pro)actieve houding juist van belang zijn bij een goede afstemming tussen vraag en aanbod van educatieve dienstverlening en in het bijzonder bij een proces van co-creatie (zie hoofdstuk 2).

Bestaande regionale en landelijke netwerken moeten behoeften van leraren bundelen. Zo kan massa gecreëerd worden en weerstand geboden worden aan de huidige versmalling van aanbod op het terrein van leermiddelen. Op deze manier zullen aanbieders gestimuleerd worden om op de vraag van leraren in te spelen en in co-creatie te werken. Ook kunnen leraren op deze manier een gelijkwaardige inbreng krijgen in de ontwikkeling van het onderwijs op de middellange termijn.

Een breedgedragen ondersteuningsvraag bij een aanbieder beleggen, zorgt voor een betere onderhandelingspositie om de invulling (en de kosten) van de ondersteuning te beïnvloeden dan wanneer leraren dat individueel moeten doen. In landelijke netwerken kunnen vragen gebundeld worden om daarna gezamenlijk te werken aan het ontwikkelen van diensten en producten. Daarnaast kunnen ook regionale samenwerkingsinitiatieven tussen scholen de positie van scholen versterken. Voor kleinere besturen of zogenoemde eenpitters betekent dit het opzoeken van samenwerking met andere scholen of schoolbesturen. Voor grote schoolbesturen is het bundelen van vragen en het op die manier tegenwicht bieden en verkrijgen van een gelijkwaardige inbreng gemakkelijker te realiseren. Het onderstaand kader geeft voorbeelden van dergelijke krachtenbundelingen.

Voorbeelden van krachtenbundeling

saMBO-ICT

Mbo-scholen trekken gezamenlijk op bij het aanbesteden van digitale leermiddelen via een centrale ondersteuningsstructuur: saMBO-ICT. Dit is een zelfstandige organisatie van en voor alle mbo-scholen met nauwe banden met de MBO Raad, Kennisnet en SURF. saMBO-ICT is de belangenbehartiger van de mbo-sector op een breed terrein. Zo houdt zij zich bezig met gegevensuitwisseling, maar ook met de inzet van ict in het leerproces. Daarnaast worden veel activiteiten georganiseerd, van netwerkbijeenkomsten rond informatiebeveiliging en privacy tot kennisdeling tussen gebruikersgroepen van de belangrijkste applicaties.

Bij deze belangenbehartiging, kennisdeling en gezamenlijke projecten wordt gebruikgemaakt

95 Suijkerbuijk & Bokdam, 2019.

96 In 2019 hebben grote overnames plaatsgevonden in de leermiddelenmarkt. De distributeur van les- en leermiddelen Iddink Group wordt overgenomen door Sanoma Learning. Iddink Group is naast distributeur ook eigenaar van de leerlingadministratiesystemen Magister en Eduarte. Sanoma Learning is een internationaal bedrijf waar uitgeverij Malmberg toe behoort. Een andere overname betreft die van WRTS (dat zich richt op het leren van woorden in taalvakken in het voortgezet onderwijs) door Squla (ontwerper van educatieve games). Squla wordt daarmee één van de belangrijkste aanbieders van digitale leermiddelen in Nederland.

van de kennis die binnen de mbo-scholen aanwezig is. De scholen worden zoveel mogelijk zelf in staat gesteld om gezamenlijke activiteiten vorm te geven. saMBO-ICT zorgt voor de nodige ondersteuning en handelt namens de gehele mbo-sector. Deze krachtenbundeling leidt tot de aanwezigheid van voldoende vraagsturing, effectiviteit, ontwikkelkracht en uitwisseling.[97]

Coöperatieve vereniging SIVON
Schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs kunnen zich verenigen in de coöperatieve vereniging SIVON. SIVON is een coöperatie van schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs en biedt diensten binnen de thema's ict-infrastructuur, informatiebeveiliging en privacy en leermiddelen en leeromgeving. SIVON ontwikkelt, innoveert en exploiteert samen met schoolbesturen een stabiele ict-infrastructuur en organiseert vraagbundeling, samenwerking en kennisuitwisseling voor de aangesloten schoolbesturen. Zo inventariseert SIVON momenteel of scholen behoefte hebben aan het gezamenlijk inkopen van leermiddelen.[98]

Carmelcollege
De scholenkoepel Stichting Carmelcollege (38.000 leerlingen) wil meer digitaal lesmateriaal in de klas gebruiken en wil vanuit deze behoefte rechtstreeks zakendoen met uitgevers van leermiddelen. Daardoor ontstaat er volgens de school meer concurrentie en innovatie. TLN (The Learning Network, voorheen Van Dijk), met een verdienmodel dat voornamelijk draait om de verhuur en distributie van papieren boeken, heeft hier bezwaar tegen en spande begin november 2018 een kort geding aan tegen Carmel. TLN vindt dat de wijze van aanbesteden door Carmel een kunstmatig concurrentievoordeel verschaft ten opzichte van de distributeurs, onder andere doordat door de uitgevers een kortingspercentage op de consumentenprijs wordt gehanteerd.

De voorzieningenrechter heeft de vorderingen van TLN afgewezen. Scholen kunnen (voorlopig) doorgaan met het rechtstreeks inkopen van digitale lesmaterialen bij uitgevers en distributeurs als tussenpartij passeren. De verwachting is dan ook dat veel scholen het voorbeeld van Carmel zullen volgen, wat een doorbraak zou betekenen voor de leermiddelenmarkt.[99]

Investeer in een overzichtelijke weergave van aanbod en zorg voor uitwisseling
Zoals hierboven is gesteld, is het voorzien in keuzemogelijkheden een belangrijke conditie voor zeggenschap over welke educatieve diensten en producten ingezet worden en op welke wijze. Een veelheid aan keuzemogelijkheden brengt echter ook het risico met zich mee dat het voor leraren moeilijk wordt een weloverwogen keuze te maken. Uit onderzoek dat is uitgevoerd ter voorbereiding van dit advies en uit gesprekken met leraren en schoolleiders blijkt dat het voor hen momenteel erg lastig is om een overzicht te krijgen van wat er op de markt is en om vooraf de kwaliteit van de aangeboden diensten en producten te beoordelen.[100] Leraren geven aan dat scholen gefaciliteerd moeten worden om voor kwalitatief goede dienstverlening te kunnen kiezen. Platforms of andere overzichten waarin kwaliteitskenmerken en prijzen van aanbieders gemakkelijk terug te vinden zijn, zouden volgens de leraren met wie is gesproken behulpzaam kunnen zijn. Ook het delen van goede voorbeelden van samenwerking, het verspreiden van inzichten uit evaluaties en het delen van ervaringen met dienstverleners kunnen volgens hen bijdragen aan het maken van een weloverwogen keuze.

Daarom roept de Onderwijsraad bestaande regionale en landelijke netwerken op tot het investeren in overzichten van educatieve diensten en producten voor leraren en platforms waar kennis en ervaringen uitgewisseld kunnen worden. Hoewel er verschillende digitale platforms in ontwikkeling en in omloop zijn waarop leraren lesmateriaal en ervaringen delen (zie onderstaand kader), geven leraren ook aan dat het veel tijd in beslag neemt om de gewenste informatie te vinden. Ordeningen en zoekfuncties op de platforms zijn veelal niet optimaal.

97 https://www.sambo-ict.nl/
98 https://www.sivon.nl/
99 Rechtbank Den Haag, 27 november 2018, te raadplegen via: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2018:13949
100 Suijkerbuijk & Bokdam, 2019.

Kennis en producten delen op online platforms

Edualdo

Edualdo is een online platform (opgericht door Stichting Schoolinfo) voor vragen van leraren aan leraren. Edualdo is laagdrempelig: leraren kunnen vragen stellen en beantwoorden op het platform en vragen en antwoorden van anderen bekijken. Volgens Schoolinfo blijkt vooral het directe contact tussen leraren onderling een van de succesfactoren hierin.[101]

Education Warehouse

Education Warehouse is een initiatief vanuit de onderwijspraktijk en educatieve dienstverleners. Deze onafhankelijke stichting verzamelt en bewaart relevante informatie voor het onderwijs en de kinderopvang en stelt deze open beschikbaar via verschillende platforms. Hij doet dit door relevante informatie te verzamelen in samenwerking met onder andere beleidsmakers en brancheorganisaties en door actief informatie op te halen uit de praktijk. Vervolgens slaat hij de informatie duurzaam op in een centraal datawarehouse, waarbij de vindbaarheid voorop staat.

Momenteel werkt Education Warehouse aan twee platforms: een vergelijkingsplatform dat transparantie brengt in het aanbod van producten en diensten voor de onderwijssector, met onder andere gebruikerservaringen en prijsinformatie; en een uitwisselingsplatform waarop onderwijsprofessionals praktijkervaringen uitwisselen.[102]

Wikiwijs

Wikiwijs van Kennisnet is een voorbeeld van een openbaar, onafhankelijk platform met een uitgebreide zoekfunctie, waarop leraren lesmateriaal met elkaar delen. De meeste lesmaterialen die gedeeld worden op Wikiwijs zijn gratis en vrij in het onderwijs te gebruiken. Een deel van het materiaal beschikt bovendien over een keurmerk.[103]

Duitsland: Foraus.de voor het middelbaar beroepsonderwijs

Foraus.de is een uitgebreide internetvoorziening die essentiële informatie geeft over ‘company-based’ training. De service levert een gerichte bijdrage aan de kwaliteitsontwikkeling en verbetering van het beroepsonderwijs en door bedrijven geleverde trainingen en opleidingen. Alle inhoud en functies van Foraus.de zijn gratis toegankelijk en het heeft 12.000 geregistreerde gebruikers.

De vier belangrijkste taken zijn: 1) faciliteren van cross-institutionele en interdisciplinaire netwerken van trainers; 2) verschaffen van de laatste informatie met betrekking tot dagelijkse trainingspraktijken en activiteiten van de trainers; 3) aanbieden van online modules over onderwerpen gericht op company-based trainingspraktijken; en 4) bieden van de mogelijkheid om ervaring uit te wisselen over bepaalde onderwerpen via een online forum.

Er is onderzocht waarvoor Foraus.de met name wordt gebruikt. Dit blijkt in eerste instantie voor het verkrijgen van relevante informatie te zijn, gevolgd door het downloaden van materialen en documenten.[104]

Uit de langdurige zorg: overzicht van erkende interventies

In Nederland werken verschillende kenniscentra samen aan het inzichtelijk maken van de effectiviteit van interventies die in verschillende sectoren in de zorg gebruikt worden. Zo streven zij er gezamenlijk naar dat interventies eenduidig gepresenteerd worden en dat gebruikers (bijvoorbeeld zorgprofessionals in de ouderenzorg) zicht hebben op welke interventies werken. De verschillende instituten werken hiervoor met erkenningscommissies, die voorgelegde interventies beoordelen aan de hand van een aantal criteria. Een erkende interventie wordt opgenomen in een databank en is toegankelijk voor iedereen.[105]

101 https://www.edualdo.nl/
102 https://www.educationwarehouse.nl/
103 https://www.wikiwijs.nl/
104 Rusinovic & Theisens, 2019.
105 Gerring, Herps, Mulder & Noordam, 2019; zie ook https://www.databankinterventies.nl/

3.3 Schoolleiders: stimuleer en faciliteer een lerende cultuur

Om in co-creatie te kunnen werken aan duurzame kwaliteit en innovatie, is een lerende cultuur nodig. Om deze cultuur te realiseren is een open maar kritische houding van alle betrokkenen essentieel en is het vanzelfsprekend dat mensen met elkaar uitwisselen, samenwerken, reflecteren en evalueren. Ook zijn respectvolle en gelijkwaardige relaties nodig waarbij gezamenlijkheid voorop staat. Bovendien is het belangrijk dat betrokkenen voldoende veiligheid ervaren om signalen naar buiten te (durven) brengen en signalen ook daadwerkelijk te horen.[106] Een lerende cultuur kan helpen voorkomen dat educatieve dienstverlening gevoelig wordt voor hypes en trends en daarmee onvoldoende bijdraagt aan duurzame kwaliteit en innovatie (zie hoofdstuk 2).

Bovengenoemde facetten van een lerende cultuur zijn van belang voor alle betrokkenen die werken in co-creatie. Zoals eerder is genoemd, blijkt dat juist de positie van leraren in educatieve dienstverlening versterking behoeft. Een lerende cultuur op scholen kan hieraan bijdragen. Schoolleiders hebben een cruciale rol in het dusdanig inrichten van de schoolorganisatie dat aan de juiste randvoorwaarden voor een lerende cultuur wordt voldaan.[107] Zij kunnen een lerende cultuur op scholen bevorderen door zelf als schoolleider een lerende en reflecterende houding aan te nemen, enthousiasme voor nieuwe ideeën en projecten te tonen, zich flexibel op te stellen wat betreft het hanteren van regels en leraren taken toe te wijzen die passend zijn bij hun interesses en mogelijkheden.[108] Daarnaast geven leraren in gesprekken aan dat het belangrijk is dat de school een duidelijke visie heeft voordat educatieve dienstverlening wordt ingezet. Door het ontwikkelen van een goede visie wordt het volgens hen duidelijk waar een school behoefte aan heeft en hoe men deze visie wil bereiken. Vooral in het voortgezet onderwijs is volgens leraren geregeld sprake van ‘zwabberend schoolbeleid’: door jaarlijks in te zetten op nieuwe doelen en thema’s is het voor leraren niet duidelijk waar de school als geheel heen wil, waardoor beleid en keuzes niet gedeeld worden door de leraren.

Uit onderzoek blijkt dat een aantal leiderschapscondities ondersteunend zijn voor duurzaam vernieuwen vanuit netwerkperspectief (een kenmerkend aspect van co-creatie, zie paragraaf 2.3). Om de positie van leraren in co-creatie te versterken, is met name gedeeld leiderschap belangrijk. Hierbij geven schoolleiders meer verantwoordelijkheid aan leraren om zelf initiatief te nemen. Ook is het van belang dat schoolleiders onderwijskundig, transformatief en strategisch leiderschap hanteren, waarbij ze zich zowel naar binnen richten (op meerdere lagen in de schoolorganisatie) als naar buiten (schoolextern).[109]

Omdat schoolleiders met hun leiderschap in zichzelf een belangrijke conditie voor duurzaam vernieuwen zijn, is het ook zaak dat zij hiertoe in staat gesteld worden en zo nodig kunnen investeren in hun eigen ontwikkeling.[110]

Faciliteer door tijd, middelen en ondersteuning

Om een lerende cultuur te realiseren moeten schoolleiders ook tijd en middelen beschikbaar stellen. Dit is tevens belangrijk gebleken voor het werken aan duurzame kwaliteit en innovatie. Gebrek aan tijd of stopzetten van financiële middelen heeft als risico dat een innovatie niet duurzaam geïmplementeerd wordt.[111]

Voor het werken aan duurzame kwaliteit en innovatie is het daarnaast van belang dat netwerken gefaciliteerd worden, waarin mensen vanuit verschillende expertises kennis en ervaring kunnen uitwisselen en zicht krijgen op elkaars werkpraktijk.[112] Uit de langdurige zorg weten we dat het creëren en delen van kennis wordt bevorderd als organisaties kunnen samenwerken met andere organisaties (zie onderstaand kader).[113] Schoolleiders moeten ook hierin ondersteunend optreden zodat leraren kunnen participeren in dergelijke netwerken.

106 Coburn, Russell, Kaufman & Stein, 2012; Van den Berg & Teurlings, 2019.
107 PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & VSNU, 2019.
108 Admiraal, Kruiter, Lockhorst, Schenke, Sligte, Smit, Tigelaar, & De Wit, 2016.
109 März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.

Faciliteren van kennisdeling: ervaringen uit de langdurige zorg
Organisaties in de langdurige zorg werken actief aan professionalisering van medewerkers. Dit gebeurt onder andere door samen te werken met opleidingsinstituten. Zorgorganisaties geven aan dat kennis delen steeds meer iets is dat alle medewerkers doen en dat hoort bij het werken in de zorg. Er wordt bijvoorbeeld meer kennis gedeeld via moderne technologie. Het blijkt echter ook dat kennisdeling wordt belemmerd als organisaties niet toekomen aan samenwerkingsverbanden. Datzelfde geldt ook voor een gebrek aan middelen (tijd/geld) en personeelstekort.[114]

Voorderpoort

4

aanbeveling 2

Zet in op verbindingen die co-creatie bewerkstelligen en in stand houden

Om co-creatie te laten ontstaan en slagen, zijn verbindingen nodig. Deze kunnen gelegd worden door mensen, netwerken of organisaties. Zij brengen de vraag van scholen en het aanbod van dienstverleners samen en spelen een cruciale rol in kennisdeling en -benutting. Hiervoor moeten zij goed toegerust en gepositioneerd zijn.

Om co-creatie te kunnen laten ontstaan en te laten slagen, zijn verbindingen van cruciaal belang. Verbindingen zijn mensen, netwerken of organisaties die verschillende domeinen van binnenuit kennen en deze samenbrengen. Het kunnen bijvoorbeeld leraren zijn die naast hun baan in het onderwijs ook onderzoeker of methodemaker zijn, maar ook toetsontwikkelaars en adviesbureaus die goed bekend zijn met de wereld van de school. Zij vormen de bruggen tussen onderwijspraktijk en educatieve dienstverlening en zorgen er bovendien voor dat kennis gedeeld en benut wordt, zowel binnen scholen als tussen verschillende scholen.[115] De raad beveelt aan om te investeren in het versterken van deze verbindingen.

Verbindingen zijn nodig om vraag en aanbod bij elkaar te brengen (paragraaf 4.1). Bovendien spelen zij ook een belangrijke rol bij het implementeren en verspreiden van kennis (paragraaf 4.2). Om deze mensen, netwerken of organisaties optimaal te kunnen laten functioneren, moeten zij goed toegerust zijn (paragraaf 4.3). Dat betekent onder meer dat zij bekend moeten zijn met de domeinen die zij met elkaar moeten verbinden. Bovendien moeten zij in de gelegenheid gesteld worden om de verbindende functie uit te kunnen voeren.

4.1 Creëer verbindingen om vraag en aanbod samen te brengen

Om co-creatie te kunnen laten ontstaan en te laten slagen, zijn mensen nodig die de vragen van scholen en het aanbod van dienstverlenende organisaties samenbrengen. Voor leraren is het niet eenvoudig om inzicht te krijgen in het aanbod van educatieve diensten en producten. Dit geldt voor de verschillende terreinen van educatieve dienstverlening. Zo hebben leraren over het algemeen beperkt toegang tot wetenschappelijke publicaties. Wanneer zij wel deze toegang hebben, is het echter niet voor alle leraren altijd onmiddellijk duidelijk wat de onderzoeksresultaten kunnen betekenen voor de onderwijspraktijk. Tegelijkertijd is het voor onderzoekers een uitdaging om resultaten uit onderzoek in de onderwijspraktijk breed bekend te maken. De raad ziet hier een rol weggelegd voor mensen die verbindingen creëren. Zij kunnen vragen die leven in de praktijk onder de aandacht brengen bij ondersteunende instanties en kennis en producten onder de aandacht brengen bij een breed publiek. Het kader hieronder met voorbeelden uit Engeland laat zien hoe verbindingen ingezet worden om onderzoek en praktijk bij elkaar te brengen.

Verbindingen tussen onderzoek en praktijk: voorbeelden uit Engeland

The Education Media Center

Leraren en schoolleiders zouden de kwaliteit moeten kunnen beoordelen van de beweringen van uitgevers, academici en voorstanders van een bepaalde aanpak. De informatieverstrekking op dit gebied is divers en versnipperd. Om het voor leraren mogelijk te maken om te kunnen beoordelen wat zij kunnen gebruiken of wie zij kunnen benaderen om hen juiste en geteste informatie te geven over wat werkt, is in Engeland de CEBE (Coalition for Evidence-based Education) opgericht. Het uitgangspunt van CEBE is: 'empower' leraren met evidence. Daartoe zijn verschillende projecten opgestart. Een daarvan is het EMC (Education Media Center). Het EMC is een onafhankelijk centrum dat draait op donaties van uiteenlopende instanties. Het heeft als doel het toegankelijker maken van onderwijsonderzoek voor een breed publiek. Journalisten leiden de organisatie en ook zijn er enkele hoogleraren aan verbonden. EMC organiseert persberichten en briefings. Daarnaast worden academici verbonden met contacten in de media en journalisten worden in contact gebracht met experts wanneer zij evidence willen vinden op een bepaald onderwijsthema. Sinds de oprichting in 2013 is het EMC gebruikt door vrijwel iedere nieuwsorganisatie in Engeland, en ook door enkele internationale mediaorganisaties.[116]

Research School Network

Het enkel aanbieden van producten of het opsturen van een rapport is niet voldoende voor scholen om de bevindingen toe te passen. Hiervoor is een dialoog met de scholen nodig. Vier jaar geleden is daarom het Research School Network opgezet, dat inmiddels is uitgegroeid naar dertig instellingen. Deze Research Schools ondersteunen andere scholen in de regio bij het duurzaam implementeren van evidence in de onderwijspraktijk. De naam Rese-

110 Ibid.
111 Ibid.
112 Van den Berg & Teurlings, 2019.
113 Gerring, Herps, Mulder & Noordam, 2019.
114 Ibid.

arch School is echter niet gelukkig gekozen omdat deze instellingen geen scholen zijn en ook geen onderzoek doen. Het zijn instellingen die zich concentreren op het maken van de vertaalslag van resultaten uit wetenschappelijk onderzoek naar de onderwijspraktijk en helpen bij de duurzame implementatie van deze resultaten.[117] Verbindingen zoals de Onderwijsraad die voor ogen heeft, zijn te vergelijken met instanties zoals het Research School Network.

Mensen die verbinden, vormen de brug tussen onderwijspraktijk en educatieve dienstverlening. Zij hebben kennis van en ervaring op verschillende domeinen die zij bij elkaar brengen. Zij zijn bijvoorbeeld bekend met de onderwijspraktijk, maar daarnaast ook met onderzoek en hebben daarom een goede positie om een verbinding te leggen tussen wetenschappers en leraren.[118] Op de verschillende terreinen van dienstverlening (professionalisering, leerlingenzorg en -ondersteuning, leermiddelen en toetsen, organisatieontwikkeling, advies en onderzoek) kunnen deze mensen de cruciale schakel vormen in het bewerkstelligen van co-creatie. Zij kunnen de vragen van leraren en schoolleiders in kaart brengen en verwoorden richting aanbieders van educatieve dienstverleners. Bovendien kunnen zij de vertaalslag maken van producten en kennis naar de onderwijspraktijk. Zij kunnen informatie-uitwisseling mogelijk maken en daarmee het proces van co-creatie op gang brengen.[119] Ook kunnen zij vragen van leraren bundelen en bespreken met methodemakers, zodat zij in co-creatie het aanbod af kunnen stemmen op de behoeften van leraren (zie ook hoofdstuk 3). Op het terrein van professionalisering kunnen zij bijvoorbeeld een rol spelen bij het begeleiden van Lesson Study trajecten (zie hiervoor ook het kader over Lesson Study).

Professionalisering van leraren is een terrein van dienstverlening waar vraag en aanbod lang niet altijd voldoende op elkaar aansluiten. In de TALIS (Teaching and Learning International Survey) van de OESO van 2018 gaven leraren in het primair onderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs onder andere het ontbreken van gewenst aanbod aan als reden om niet aan professionaliseringsactiviteiten deel te nemen.[120] TALIS-data laten zien dat gezamenlijk leren op de eigen school zeer effectief is en bovendien de kosten voor professionalisering zeer beperkt. Deze manier van professionaliseren sluit beter aan bij de behoeften van leraren, maar vindt nog maar weinig plaats op scholen.[121] In vergelijking met leraren in andere deelnemende landen geven leraren in Nederland aan dat de professionalisering weinig effect heeft gehad. Voortbouwen op aanwezige kennis, oefenen in de praktijk en aansluiten bij de behoefte van de leraren werden het meest genoemd als kenmerken van effectieve professionalisering. Deze voorwaarden kunnen beter vervuld worden wanneer leraren met elkaar op school aan professionalisering werken.[122] Voor effectieve professionalisering is het van belang dat alle betrokkenen doordrongen zijn van de noodzaak van het leren van leraren en van de implicaties ervan voor de structuur en cultuur van een school.[123] Dit moet georganiseerd en begeleid worden (zie hiervoor ook het kader over Lesson Study).

Lesson Study: verbinding tussen onderzoek, professionalisering en praktijk

Lesson Study is een vorm van docentonderzoek waarbij binnen een team van leraren gewerkt wordt aan verbetering van de onderwijspraktijk en de eigen professionalisering. Het is een voorbeeld van hoe co-creatie van meerwaarde kan zijn bij docentprofessionalisering. Lesson Study is een van oorsprong Japanse methode en houdt in dat een team van leraren met elkaar een les (de onderzoeksles) ontwerpt en bestudeert. Daarbij ligt de focus behalve op de onderzoeksles ook op leren en lesgeven in een bredere zin. Een begeleider begeleidt het team.[124] Lesson Study kan op alle onderwijstypes en in alle leerwegen ingezet worden. Het kan bijvoorbeeld vakgroepbreed, schoolbreed en schooloverstijgend georganiseerd worden.

Omdat de leraren onderzoek doen naar de eigen onderwijspraktijk, is er een goede aansluiting bij de praktijkkennis van leraren. Bovendien biedt Lesson Study mogelijkheden voor eigen inbreng. Dit maakt dat het voor leraren motiverend is om aan te werken. Onderzoek met anderen biedt de mogelijkheid elkaar te ondersteunen door rollen en taken te verdelen, kritisch te kijken naar eigen onderzoek en onderwijs en verschillende expertises voor het onderzoek te benutten.[125] Lesson Study draagt bij aan het vertrouwen in het eigen kunnen van de leraar en aan de kwaliteit van hun klassenmanagement en hun instructies.[126]

115 Zie ook Akkerman & Bakker, 2011; PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & VSNU, 2019.
116 Rusinovic & Theisens, 2019.

Niet alleen tussen scholen en dienstverleners maar ook binnen scholen zelf zijn verbindingen van belang. Uit de panelgesprekken met schoolleiders en bestuurders bleek dat ook binnen scholen zelf sterke verbindingen nodig zijn, bijvoorbeeld tussen lerarenteams en schoolleiding of besturen. Mensen die verbinden zijn volgens de raad nodig om binnen een organisatie deze afstand tussen verschillende partijen te overbruggen en vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

4.2 Creëer verbindingen voor ontwikkeling en implementatie van diensten en producten

Door mensen vanuit verschillende domeinen samen te brengen, kan men gebruikmaken van elkaars expertise. Op deze manier kunnen kennis (door onderzoek) en producten (zoals leermiddelen, toetsen, trainingen) in co-creatie ontstaan en breder geïmplementeerd worden.

Door niet alleen verbindingen te creëren tussen scholen en dienstverleners, maar ook tussen de verschillende terreinen van de educatieve dienstverlening, kan volgens de raad de kwaliteit van de educatieve dienstverlening versterkt worden. Professionaliseringstrajecten en leermiddelen kunnen bijvoorbeeld verbeterd worden door goed gebruik te maken van resultaten uit wetenschappelijk onderzoek. Zo kunnen de verschillende terreinen van educatieve dienstverlening samengebracht worden om in co-creatie aan duurzame onderwijsverbetering te werken.

Samen werken aan praktijkgericht onderwijsonderzoek in Werkplaatsen Onderwijsonderzoek

Om in co-creatie te werken aan praktijkgericht onderwijsonderzoek zijn in verschillende regio's Werkplaatsen Onderwijsonderzoek actief. In deze werkplaatsen (ook wel academische werkplaatsen of kenniswerkplaatsen genoemd) werken zowel kennisinstituten als scholen samen en in sommige gevallen ook gemeenten of het bedrijfsleven. Wetenschappers, studenten, beleidsmakers, toezichthouders, lerarenopleiders en praktijkprofessionals werken binnen dergelijke werkplaatsen gezamenlijk aan onderzoek naar uiteenlopende vraagstukken. De vragen komen voort uit de praktijk en worden vanuit ieders perspectief belicht en doorgrond om zo de kwaliteit en de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten te verbeteren. Eigenaarschap en duurzame samenwerking op basis van gelijkwaardigheid staan voorop.[127]

Verschillende projecten

De Universiteit van Maastricht en de Inspectie van het Onderwijs werken samen met schoolbestuurders en leraren aan onderzoek naar de kwaliteit van onderwijs met als doel om concrete aanbevelingen voor verbetering te formuleren.[128] De WOA (Werkplaats Onderwijsonderzoek Amsterdam) is een samenwerkingsverband tussen drie Amsterdamse schoolbesturen (ASKO, STAIJ en Sirius) en drie Amsterdamse kennisinstellingen (Universiteit van Amsterdam, Hogeschool van Amsterdam en Kohnstamm Instituut). WOA is gericht op het ontwikkelen van praktijkrelevante kennis op het gebied van grootstedelijke vraagstukken.[129] De WOU (Werkplaats Onderzoek Utrecht) heeft op zeventien Utrechtse basisscholen onderzoeksteams waarin leerkrachten, alpo/pabo-studenten en Utrechtse wetenschappers samen praktijkgericht onderzoek uitvoeren. De zogenoemde 'brokers' hebben binnen de onderzoeksteams een essentiële rol. Zij vormen de schakel tussen de onderwijspraktijk en wetenschappelijk onderzoek.[130]

Flankerend onderzoek naar effectiviteit en succesfactoren

Naast onderwijsverbetering op een specifiek thema hebben academische werkplaatsen ook tot doel het bevorderen van een onderzoekende houding en evidence-informed werken van lerarenteams. Uit flankerend onderzoek dat nog loopt en eind 2019 wordt afgerond, blijkt dat leraren een gelijkwaardige samenwerking tussen onderzoekers en leraren belangrijk vinden, evenals begeleiding van het project door een onderzoeksbegeleider. Het is vooralsnog een uitdaging om opgedane kennis en inzichten verder te verspreiden binnen de school.[131]

117 Ibid.
118 Van den Berg & Teurlings, 2019.
119 PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & VSNU, 2019.
120 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019b.
121 Ainley & Carstens, 2018.
122 Ibid.
123 Van Veen, Zwart, Meirink, & Verloop, 2010.
124 Lewis, Perry & Murata, 2006; Zie ook: www.lessonstudynl.nl en www.leraar24.nl.
125 Zwart, Smit & Admiraal, 2015.
126 Schipper, Goei, De Vries & Van Veen, 2018.

Er is veel animo voor academische werkplaatsen, maar de financiering is vooralsnog een belemmerende factor. Er is een gering aantal subsidies beschikbaar voor dergelijke werkplaatsen en wanneer de subsidies stoppen, betekent dat veelal het einde van de samenwerking. In sommige gevallen financieren de scholen zelf de voortgang van de werkplaats wanneer de projectfinanciering ten einde is gelopen. Een tweede belemmerende factor is de beschikbaarheid van kennisinstellingen. Niet alle regio's beschikken over voldoende hogescholen of universiteiten om een academische werkplaats vorm te geven. Omdat niet elke school een verbinding aan kan gaan met een kennisinstelling, is het belangrijk dat scholen onderling samenwerken in de vraagarticulatie en de kennisdeling. Daarnaast blijkt kennisdeling een uitdaging op alle niveaus. Binnen de school kan de schoolleider daar een effectieve rol in vervullen. Tussen scholen onderling blijkt kennisdeling lastiger te organiseren.[132]

Wanneer nieuwe kennis ontstaan is in de vorm van resultaten uit onderzoek of wanneer nieuwe producten gecreëerd zijn, is het zaak deze kennis of deze producten te delen met een breder publiek. Ook hier kunnen mensen, netwerken en organisaties een rol spelen bij het ordenen van deze kennis en deze producten. Zij kunnen bovendien organiseren dat kennis gedeeld wordt tussen leraren binnen een school, tussen leraren, schoolleiders en bestuurders en tussen afzonderlijke scholen. Netwerken waarin samengewerkt en uitgewisseld wordt (bijvoorbeeld in de vorm van Werkplaatsen Onderwijsonderzoek) zijn in dit verband van belang. In Noorwegen werken scholen en kennisinstellingen veel gezamenlijk in netwerken aan onderwijsonderzoek volgens het New Competence Model. Dit heeft daar geleid tot een veranderende houding van de betrokken partijen. De grote succesfactor van deze samenwerkingen is dat scholen de autonomie hebben om projecten te kiezen die hen daadwerkelijk helpen in het ontwikkelen van competenties. Dat de gekozen projecten ook een meerwaarde voor de betrokken kennisinstellingen moeten hebben, mag daarbij niet uit het oog verloren worden.[133] Voor succesvolle co-creatie is het immers belangrijk dat alle betrokkenen voldoende zeggenschap ervaren. Ook kunnen verbindingen gelegd worden tussen de verschillende (regionale) netwerken en tussen de netwerken en de professionals die buiten een specifiek netwerk vallen, om verdere kennisdeling te bevorderen.[134]

Kennismakelaars als verbinding tussen onderzoek en praktijk

De kennisrotonde van het NRO is een voorbeeld van een initiatief waarbij kennismakelaars ingezet worden om de verbinding te leggen tussen onderzoek en praktijk. Scholen kunnen kosteloos een vraag indienen bij de Kennisrotonde, waarna een kennismakelaar contact opneemt met de vraagsteller om de vraag verder te articuleren. Vervolgens gaat de kennismakelaar met de vraag aan de slag. Onderzoekers analyseren wetenschappelijke literatuur en raadplegen experts. De vraagsteller ontvangt een schriftelijk antwoord op de vraag. De kennisrotonde deelt de antwoorden breed zodat ook anderen geholpen worden.

De Kennisrotonde is in januari 2016 opgezet door het NRO. De PO-Raad, VO-raad en MBO Raad steunen de meerjarige voortzetting van dit initiatief. In het najaar van 2016 concludeerde een extern uitgevoerd evaluatieonderzoek dat het bestaan van de Kennisrotonde een duidelijke meerwaarde heeft in het Nederlandse onderwijs- en onderzoeksveld.[135]

Een bredere kennisdeling kan gecreëerd worden door in lerarenteams te werken aan het op gang brengen en houden van professionele leergemeenschappen. Maar zoals in hoofdstuk 3 ook is besproken, kan kennis ook breder gedeeld worden door het opzetten en onderhouden van online platforms en netwerken. Zo faciliteert de MBO Raad kennisdeling tussen instellingen door middel van de zogenoemde kennispunten. Deze kennispunten richten zich op een afgebakend vraagstuk, bijvoorbeeld burgerschap of een leven lang ontwikkelen. De kennispunten bieden online informatie, een overzicht van goede voorbeelden en handreikingen, en organiseren informatieve bijeenkomsten.

Wanneer kennis gedeeld is, is het vervolgens zaak dat de gedeelde kennis ook daadwerkelijk benut en duurzaam geïmplementeerd wordt. Ook hierbij kunnen volgens de Onderwijsraad mensen, netwerken en organisaties die verbinden, ingezet worden. Een verandering

127 Zie ook: https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/werkplaatsen-onderwijsonderzoek/
128 http://www.academischewerkplaatsonderwijs.nl/themas/werkplaatsen/de-voorspellende-waarde-van-toets-en-advies/
129 http://woa.kohnstamminstituut.nl/
130 http://onderwijsonderzoekutrecht.nl/
131 Werkplaats Onderwijsonderzoek Amsterdam, 2019.

vindt immers niet vanzelf plaats, maar gaat gepaard met zorgvuldige procesbegeleiding. Bij het implementeren van innovaties komen onherroepelijk weer nieuwe vragen bovendrijven. Verbindingen vormen ook hier weer een brug tussen verschillende domeinen om met deze nieuwe vragen aan de slag te gaan.[136]

4.3 Zorg voor goede toerusting en positionering van verbindende mensen, netwerken en organisaties

Om mensen, netwerken en organisaties die verbinden optimaal te kunnen laten functioneren, moeten zij uiteraard goed bekend zijn met de domeinen die zij met elkaar willen verbinden. Zij moeten daarom toegang hebben tot informatie over de kwaliteit van de verschillende diensten en producten. Bovendien moeten zij in staat zijn en in de gelegenheid gesteld worden om de verbindende functie uit te voeren. Daarvoor is het nodig dat er op scholen sprake is van een cultuur en een structuur die dit ondersteunen.

Schoolleiders spelen een belangrijke rol in het positioneren en toerusten van mensen die verbinden en in het breder uitrollen van een onderzoekende houding en een onderzoekende cultuur binnen de school (zie ook paragraaf 3.3).[137] Schoolleiders dienen daartoe op hun beurt goed toegerust te worden. Zij vinden het vooralsnog vaak lastig om de verbindingspotentie van bijvoorbeeld academisch opgeleide leerkrachten optimaal in te zetten. Veelal ontbreekt op bestuursniveau beleid wat betreft het inzetten van deze leerkrachten en het is voor schoolleiders en bestuurders vaak niet helder wat hun meerwaarde kan zijn en hoe deze meerwaarde ingezet kan worden.[138]

Tijd blijkt een belangrijke factor. Impact op de kwaliteit van het onderwijs vraagt tijd en de weg van onderzoek naar praktijk is lang. De tijd van leraren en schoolleiders om zich hiermee bezig te houden is beperkt, hoe toegankelijk en relevant de onderzoeksresultaten ook zijn.[139] De recentelijk ingevoerde extra ruimte voor ontwikkeltijd in het voortgezet onderwijs biedt goede mogelijkheden voor het werken in co-creatie, bijvoorbeeld in het kader van onderzoek. De ontwikkeltijd dienen leraren te besteden aan het verbeteren van de kwaliteit en ontwikkeling van het onderwijs.[140] Leraren (al dan niet in de rol van een verbindende persoon) kunnen samen met collega's en eventueel externen de ontwikkeltijd inzetten om in co-creatie onderwijs te innoveren. Daarbij is het uiteraard van belang dat het eigenaarschap van leraren zelf voorop blijft staan. Er moet nadrukkelijk voor gewaakt worden dat door de inzet van verbindende personen het eigenaarschap van leraren ondermijnd wordt.

Ook regionale platforms kunnen een positieve bijdrage leveren aan het versterken van verbindingen. Uit de langdurige zorg is bekend dat de inrichting van academische netwerken een goede manier is om onderzoek en praktijk beter met elkaar in verbinding te brengen. Zo zijn in verschillende academische netwerken zogenoemde 'science practitioners' actief. Dit zijn zorgprofessionals die werkzaam zijn in een zorgorganisatie en een deel van hun tijd besteden aan het doen van onderzoek in samenwerking met de universiteit waaraan de organisatie verbonden is.[141]

132 De Jong, Exalto, De Geus, Kieft, Klein & Lockhorst, 2017.
133 Rusinovic & Theisens, 2019.
134 Zie ook März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017 over het beperkte eigenaarschap van de professionals die niet bij een bepaald netwerk betrokken zijn.
135 Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek, 2018.

DREAMING

5

aanbeveling 3

Faciliteer als overheid afstemming tussen de vraag van scholen en het aanbod van dienstverleners

De overheid kan de positie van leraren versterken en verbindingen tussen onderzoek en praktijk verstevigen door toegang tot onderwijsonderzoek te faciliteren. Mits beperkt en gericht ingezet, kunnen ook subsidies een aanjaagfunctie hebben en bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie van de onderwijspraktijk.

De overheid is met de overgang van aanbodgestuurde dienstverlening naar vraaggestuurde dienstverlening via de markt in mindere mate een van de deelnemende partijen in co-creatie van educatieve diensten en producten. Ondanks het vaak ontbreken van een directe rol, ziet de raad het wel als taak van de overheid om co-creatienetwerken van scholen en dienstverleners te versterken.

Met de decentralisaties in het sociale domein is de verantwoordelijkheid voor veel onderwijstaken door de overheid overgedragen aan scholen. De wijze waarop de overheid sturing uitoefent in het publieke domein is de afgelopen vijftig jaar veranderd (zie paragraaf 2.3). Waar in het onderwijs voorheen de overheid zelf de beleidsimplementatie voor haar rekening nam, via centrale organisaties als de pedagogische centra, ligt nu het vraagstuk van beleidsimplementatie in eerste instantie bij de scholen. Zij beschikken over een eigen budget om investeringen te doen en eventueel externe partijen in te schakelen. Ook de beleidsvorming ligt voor een groot deel bij het onderwijsveld. In dit gedecentraliseerde onderwijssysteem is steeds meer sprake van 'lenige netwerksturing', waarbij de overheid situationeel en afwisselend direct en indirect stuurt, afhankelijk van het beleidsthema en de (bestuurlijke) context van de sector.[142] De overheid benut daarbij niet alleen bestaande sturingsnetwerken, maar creëert en versterkt deze specifiek om te sturen op een bepaald beleidsthema.

Co-creatienetwerken ontstaan doorgaans op basis van vrijwilligheid en gedeelde belangen van personen of organisaties die samen een netwerk vormen.[143] Wanneer de overheid actief deelneemt aan dergelijke autonome netwerken, raakt de delicate balans tussen de deelnemende partijen en belangen al snel verstoord.[144] De overheid heeft echter wel een rol als facilitator van de co-creatienetwerken. Door gericht co-creatienetwerken te faciliteren kan zij de sturing uitoefenen die nodig is om centrale beleidsdoelen te realiseren.[145] Daarnaast kan zij door het faciliteren van co-creatie zorgen voor een betere aansluiting van vraag en aanbod in de dienstverlening op stelselniveau (zie ook paragraaf 2.3).

Via het toegankelijk maken van onderzoek voor leraren kan de overheid bijdragen aan dissemination en evaluatie binnen co-creatienetwerken. Ook versterkt de overheid hiermee de positie van leraren (hoofdstuk 3) en verbindingen tussen scholen en dienstverleners (hoofdstuk 4). Daarnaast beveelt de raad de overheid aan terughoudend te zijn met de inzet van tijdelijke subsidies, die marktverstorend kunnen werken en alleen onder bepaalde voorwaarden bijdragen aan duurzame kwaliteit en innovatie. Wel kunnen subsidies als 'zaaigeld' ingezet worden om innovaties op gang te brengen waar – mede vanwege het kortetermijndenken in educatieve dienstverlening – nog geen aanbod voor bestaat en scholen (nog) geen vraag zien. Na gebleken succes kunnen deze opstartsubsidies opgenomen worden in de reguliere bekostiging.

5.1 Vergroot toegankelijkheid van onderzoek

Zoals al eerder vermeld is het voor leraren toegankelijk maken van onderzoeksresultaten een veelgehoorde behoefte. Het draagt bij tot het versterken van de positie van leraren (zie hoofdstuk 3), maar versterkt ook de verbindingen tussen praktijk en onderzoek (zie hoofdstuk 4). De raad roept de overheid dan ook op toegang tot wetenschappelijke literatuur voor leraren te verbeteren en daarnaast ook de vertaling van onderzoek naar inzichten voor de onderwijspraktijk te faciliteren.

Regel toegang tot wetenschappelijke literatuur voor leraren

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is besproken, hebben leraren beperkt toegang tot wetenschappelijke publicaties. Om de positie van leraren te versterken, roept de raad op tot het toegankelijker maken van wetenschappelijke literatuur voor leraren.

Internationaal gezien scoort Nederland hoog op het aandeel wetenschappelijke publicaties dat beschikbaar komt via open access.[146] Ook noemt de OESO enkele kansrijke beleidsinitiatieven die de toegang tot wetenschappelijk onderzoek bevorderen. Zo moet door NWO gefinancierd onderzoek via open access gepubliceerd worden. Ook worden het Valorisatieprogramma (lopend van 2010 tot 2018)[147] en het Nationaal Plan Open Science (gestart in 2017) genoemd.

136 PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & VSNU, 2019.
137 Zie ook März, Gaikhorst, Mioch, Weijers & Geijsel, 2017.
138 Broeks, Bakker, Hertogh, Van Meeuwen-Kok & Gondwe, 2018.
139 Rusinovic & Theisens, 2019.
140 CAO voortgezet onderwijs 2018-2019.
141 Gerring, Herps, Mulder & Noordam, 2019.

Hoewel Nederland behoort tot de 25% hoogst scorende OESO-landen als het gaat om openbaar beschikbare onderzoeksdocumenten, is nog steeds ruim twee derde van de onderzoeksdocumenten niet openbaar toegankelijk.[148] Internationaal ontstaan steeds meer beleidsmaatregelen, initiatieven en richtlijnen die sturen op open access van wetenschap. Vrije toegang tot onderzoek vergroot de verbinding tussen onderzoek en praktijk. Ook kan open access bijdragen aan de doelmatigheid van onderwijsonderzoek. Het voorkomt onnodige dubbelingen van onderzoek en maakt verificatie van onderzoeksresultaten eenvoudiger.

Verspreid informatie over beleidsevaluaties en onderwijsonderzoek

Toegang tot onderzoek alleen is zoals eerder genoemd niet voldoende. Het is namelijk nog te vaak onduidelijk welke betekenis onderzoeksresultaten (kunnen) hebben voor de onderwijspraktijk. De overheid kan de algehele toegankelijkheid van onderwijsonderzoek bevorderen door het inzichtelijk (laten) maken van onderzoeksresultaten.

Hierbij gaat het in eerste instantie om het delen van kennis en inzichten die voortkomen uit eigen evaluaties van beleid en subsidies. Evaluaties van subsidies zijn lang niet altijd beschikbaar en vaak wordt daarin te weinig aandacht besteed aan de effectiviteit en doelmatigheid van de gedane investeringen (zie ook paragraaf 5.2).[149] De inzichten uit beleidsevaluaties dienen vervolgens ook actief gedeeld te worden met de onderwijspraktijk (zie onderstaand kader).

Zet aan tot doelmatigere investeringen door informatie over effectief en efficiënt beleid

De raad beveelt de overheid aan om onderwijsinstellingen beter te ondersteunen bij de besluitvorming over investeringen en innovaties door informatie te ontsluiten. Het betekent dat efficiënter gebruikgemaakt moet worden van al verzamelde gegevens. Als ergens onderzoek naar is gedaan, dient informatie beschikbaar te zijn voor het onderwijsveld. Waar informatie ontbreekt, is nader effectiviteitsonderzoek de aangewezen weg.

Daarnaast zouden evaluaties van beleid en subsidies actief met het veld gedeeld moeten worden. Uit het interdepartementaal beleidsonderzoek over onderwijsachterstandenbeleid blijkt bijvoorbeeld dat scholen winst kunnen behalen door voor een betere mix van interventies te kiezen. Nederlandse scholen zetten namelijk vooral in op redelijk dure en weinig effectieve interventies als klassenverkleining en onderwijsassistenten en minder op aparte instructie, ouderbetrokkenheid en remedial teaching, die relatief goedkoper en effectiever zijn.[150]

Daarnaast gaat het ook om het inzichtelijk maken van wetenschappelijke literatuur en het toegankelijk maken van de daaruit voortkomende resultaten. Via de Wegwijzer Onderwijsonderzoek maakt het NRO onderwijsonderzoek toegankelijk voor mensen uit de praktijk. Ook heeft het NRO een toolkit voor leraren voor het vinden, raadplegen, duiden en implementeren van wetenschappelijke literatuur. Eerder werd al de NRO Kennisrotonde als voorbeeld genoemd voor het toegankelijk maken van inzichten uit de wetenschap. Een ander voorbeeld betreft de databank HTNO (Het Taalonderwijs Nederlands Onderzocht), die beheerd wordt door de Taalunie. HTNO wil een brug slaan tussen wetenschappelijk onderzoek naar taalonderwijs Nederlands en bijvoorbeeld leraren, studenten en methodemakers. HTNO bevat samenvattingen van onderzoekspublicaties naar taalonderwijs Nederlands.[151] Het is van belang dat de toegankelijkheid en het gebruik van dergelijke databases gestimuleerd en geëvalueerd worden, en waar nodig verder worden uitgebreid.

Om bestaande initiatieven te versterken en uit te breiden kan ook lering getrokken worden uit internationale voorbeelden. In hoofdstuk 4 werden al twee voorbeelden uit Engeland genoemd: het EMC, dat als doel heeft onderwijsonderzoek toegankelijker te maken voor een breed publiek, en het Research School Network, een netwerk van instellingen dat scholen helpt bij de implementatie van onderwijsonderzoek in de praktijk. Een ander voorbeeld uit het in opdracht van de raad uitgevoerde onderzoek is het Noorse Knowledge Center for Education, een kenniscentrum voor onderwijsonderzoek met de opdracht om systematische reviews te verzamelen en de bevindingen te verspreiden onder leerkrachten.[152]

142 Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017.
143 Brandsen & Honingh, 2015.
144 Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017.
145 Ibid.
146 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019a.
147 Zie ook https://www.rvo.nl/onderwerpen/innovatief-ondernemen/valorisatie/valorisatieprogramma.

In de vorige hoofdstukken zijn ook diverse voorbeelden genoemd van netwerken en online platforms waar informatie over dienstverleners en hun diensten en producten verzameld wordt. Deze platforms richten zich vaak op een bepaalde sector of specifiek vraagstuk. De raad geeft de overheid in overweging mee om de reikwijdte en het gebruik van deze platforms te evalueren. Hierin kan de overheid ook een rol van 'supersizer' vervullen door als verbinder deze platforms te herkennen, erkennen, versterken en met elkaar te verbinden. Zo kan de overheid de autonome co-creatienetwerken versterken (zie paragraaf 2.3).[153]

5.2 Wees terughoudend met de inzet van subsidies

Door middel van het financieren (of subsidiëren) van specifieke (aanbieders van) educatieve diensten en producten kan de overheid ook specifiek onderwijsbeleid stimuleren. Dit kan behulpzaam zijn als het gaat om dienstverlening die ten goede komt aan onderwijskwaliteit en/of innovatie op de (middel)lange termijn, waar scholen zelf geen ondersteuningsvraag zien of de urgentie niet voelen.

Zoals de raad in 2018 al aangaf is dergelijke doelfinanciering echter alleen in specifieke gevallen en onder bepaalde voorwaarden effectief,[154] en de raad beveelt dan ook aan om terughoudend te zijn met de inzet van subsidies. Subsidies kunnen op gespannen voet staan met de vrijheid van inrichting en kunnen tot oneerlijke concurrentie leiden. Daarnaast zijn subsidies vaak tijdelijk, wat partnerschappen kwetsbaar maakt en borging van opgedane kennis en expertise in gevaar brengt.

Subsidiëring staat op gespannen voet met vrijheid van inrichting en verstoort vrijemarktwerking

Bij doelfinanciering zet de overheid een sterk sturingsinstrument in om vrij specifieke doelen of bestedingswijzen te bewerkstelligen. Dat staat al snel op gespannen voet met de autonomie en de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van inrichting van bijzondere scholen.[155] De overheid mag vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderwijs dan ook eisen stellen en verantwoording vragen. Artikel 23 Grondwet schrijft evenwel voor dat deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden bij wet gesteld worden. Een wettelijke grondslag waarborgt rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, stabiliteit en een zorgvuldige belangenafweging. Juist die waarborgen komen bij doelfinanciering in gevaar. Bij aanvullende doelfinanciering is vaak sprake van alternatieve sturingsvormen waarbij gewerkt wordt op basis van afspraken en intentieverklaringen. Dat roept de vraag op of en in hoeverre de overheid bovenop de wettelijke (deugdelijkheids)eisen doelen mag stellen en aan het al dan niet bereiken van die doelen financiële consequenties mag verbinden.

Door specifiek aanbod of specifieke aanbieders te financieren of te subsidiëren voldoet de overheid ook niet aan haar rol als marktmeester om te zorgen voor een eerlijk en gelijk speelveld. De overheid creëert hiermee oneerlijke concurrentie in de markt. Door te subsidieren wordt bepaald aanbod goedkoper en daarmee aantrekkelijker voor scholen, en beperkt de overheid ook indirect de vrijheid die scholen hebben over de inrichting van het onderwijs.

Een ander probleem is de versnippering van de bekostiging vanuit de overheid (zie ook bijlage 1). De centrale overheid bekostigt scholen via de lumpsum, via prestatiebekostiging en deels – op aanvraag – via subsidies. Daarnaast geven (sommige) provincies en gemeenten ook geld uit voor specifieke educatieve diensten of producten. Hoewel de extra gelden die via subsidies en decentrale overheden komen het mogelijk maken om iets 'extra's' te doen en aanvullende ondersteuning voor specifieke vraagstukken te organiseren, draagt deze versnippering niet bij aan inzicht in de bestedingen aan educatieve dienstverlening. De verschillen in de aanvullende bekostiging door provincies en gemeenten kan ook leiden tot ongelijke kansen voor scholen.[156]

Doelfinanciering maakt het voor scholen moeilijker om duurzaam en innovatief beleid te voeren

Het financieel beleidsinstrument doelfinanciering maakt het scholen moeilijker om zelf integraal onderwijsbeleid te voeren en een koers voor de lange termijn uit te zetten.

148 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2019a.
149 Bex, Bloemheuvel & Prij, 2017; Ministerie van Financiën, 2017; Onderwijsraad, 2018.
150 Onderwijsraad, 2018.
151 http://taalunieversum.org/inhoud/onderzoek
152 Rusinovic & Theisens, 2019.

Doelfinanciering zet aan tot een externe gerichtheid; de directe link tussen financiering en inhoudelijke doelen maakt dat de instelling de overheid tevreden moet stellen. Nu is dat precies het oogmerk van doelfinanciering, maar als het instrument te vaak en voor te veel doelen tegelijk wordt ingezet, raakt de instelling het zicht kwijt op de eigen visie en beleidskoers en besteedt zij een groot deel van haar capaciteit aan de omgang met externe beleidsinvloeden. Voor de onderwijskwaliteit is het van belang dat een instelling werkt vanuit een eigen, integrale onderwijsvisie, bijvoorbeeld afgestemd op de lokale context en de belanghebbenden in de eigen omgeving.[157] Gerichte doelfinanciering kan helpen om die visie aan te scherpen en ambitieuzer te maken. Te veel doelfinanciering leidt juist af van de missie en identiteit van de onderwijsinstelling.[158]

Daarnaast zijn subsidies vaak beperkt in omvang en tijdelijk van aard. Bij het wegvallen van de subsidies dreigt ook de bijbehorende ondersteuning te verdwijnen. Partnerschappen worden hierdoor kwetsbaar en borging van opgedane kennis en expertise komt hiermee in gevaar. Dit draagt niet bij aan de verduurzaming van kwaliteit en innovatie in de onderwijspraktijk.

Zet doelfinanciering zeer beperkt en gericht in

De raad beveelt aan terughoudend te zijn met doelfinanciering. Dit instrument is alleen dan geschikt wanneer gerichte impulsen nodig zijn voor vernieuwing en innovaties. Het instrument werkt bovendien alleen als vooraf duidelijkheid is over de te behalen doelen en de verantwoording over de bestedingen en resultaten.[159]

Zet subsidies na gebleken succes om in langdurige bekostiging

Om doelfinanciering effectief in te zetten, dient het gericht te zijn op impulsen voor nieuw beleid of verhoogde ambities bij bestaand beleid.[160] De raad meent dat dit instrument geschikt is om in bepaalde gevallen een aanjaagfunctie te vervullen.

Initieel heeft het instrument, mits goed ingezet, een sterk gedragseffect. Als nieuwe maatregel krijgt het volop bestuurlijke aandacht en instellingen gaan ermee aan de slag. Daarna leren instellingen het instrument te bespelen en verschuift de aandacht weer naar andere zaken. Bovendien zijn doelen op een gegeven moment bereikt. De verbeterslag is gemaakt en wordt deel van de alledaagse onderwijspraktijk en bedrijfsvoering. Doelfinanciering prikkelt dan niet meer. Daarnaast maakt het onzekere karakter van doelfinanciering het instrument minder geschikt om staand beleid te ondersteunen. Naar haar aard is doelfinanciering gevoelig voor wisselende (politieke) prioriteiten van wisselende bewindslieden en politieke vertegenwoordiging. Voor het grondwettelijk vereiste niveau van wettelijke regulering van basisbekostiging is het daarmee onvoldoende stabiel en kent het te veel nadelen.

Doelfinanciering is daarentegen wel geschikt om gericht impulsen te geven – mits gekoppeld aan duidelijke evaluatie en verantwoordingseisen.[161] Zo kunnen instellingen extra middelen van doelfinanciering inzetten om innovatieve strategieën te beproeven om de onderwijsintensiteit te verhogen. Deze strategieën moeten vervolgens worden geëvalueerd om na te gaan of bijvoorbeeld de onderwijsintensiteit inderdaad wordt verhoogd en welk effect dit heeft op de onderwijskwaliteit en de werkdruk. Het is in deze fase cruciaal dat de overheid zorgdraagt voor een goede evaluatie van gevoerd beleid en voor verspreiding van de uitkomsten daarvan (zie ook paragraaf 5.1).

Wanneer duidelijk is welke strategieën effectief zijn, kan worden toegewerkt naar concrete normen die voor de gehele sector gelden. Uiteindelijk kunnen de nieuwe normen worden opgenomen in de wettelijke eisen en kan de doelfinanciering opgaan in de hoofdbekostiging van onderwijsinstellingen. Zodra innovatieve strategieën bewezen zijn, kan de onderwijsbegroting en de desbetreffende parameters van de lumpsum daarop worden aangepast.

153 Hooge, Van der Sluis & Waslander, 2017.
154 Onderwijsraad, 2018.
155 Ibid.
156 Voorbeelden van landelijke ondersteunde projecten zijn School aan Zet en Stichting LeerKRACHT. Voorbeeld van een gemeentelijk ondersteund project is Kwaliteitsaanpak basisonderwijs Amsterdam. Ook de Educatieve Agenda Limburg kan interessant zijn om nader te bekijken: een duurzame samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs, onderwijsinstellingen, provincie en bedrijfsleven in Limburg.
157 Zie bijvoorbeeld World Bank, 2012.
158 Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, 2010.
159 Onderwijsraad, 2018.
160 Ibid.
161 Ibid.

Geraadpleegde deskundigen

Gesprekken

Mevrouw A. Baartmans	Stichting Education Warehouse
Mevrouw Y. van den Berg	CPS
Mevrouw D. de Boer	Landelijke Werkgroep Kennisinfrastructuur
De heer K. de Boer	Onderwijsgroep Amersfoort
De heer R. van den Bogaard	Schoolinfo
De heer M. Çifçi	NRO, Landelijke Werkgroep Kennisinfrastructuur
Mevrouw S. van Cuijlenborg	MBO Raad
De heer S. Dankelman	PO-Raad, Onderzoeksbende
De heer H. Dekkers	CINOP
De heer F. Dingelstad	Ministerie van OCW
De heer J. van Grunsven	Schoolinfo
De heer T. Hogervorst	VO-raad, Onderzoeksbende
Mevrouw M. Honingh	Radboud Universiteit
Mevrouw M. Hoogenkamp	CED-Groep
Mevrouw T. van den Idsert	Schoolinfo
De heer J. Kaldewaij	NRO
De heer J. Kok	Auteur *Nog eens 220 jaar onderwijsbegeleiding*
De heer H. Kuppens	MBO Raad
De heer P. Leenheer	De Nieuwe Meso
Mevrouw M. Lourens	Ministerie van OCW
Mevrouw L. Meijer	Schoolinfo
De heer T. Magito	Voormalig bestuurder CED-GROEP
Mevrouw A. Mulder	De Argumentenfabriek
De heer H. Ploeg	Klaarr
Mevrouw M. Ruitenberg	Driestar educatief
De heer W. Schenke	Kohnstamm Instituut
Mevrouw L. Schouten	VO-academie
De heer N. Soomer	MBO Raad
De heer F. Studulski	Sardes
De heer S. de Valk	GEU
De heer J. Versfelt	Stichting leerKRACHT
De heer P. de Visser	Stad & Esch
Mevrouw B. de Vries	Vrije Universiteit
Mevrouw M. de Vries	EDventure
De heer I. Waterreus	Ministerie van OCW
Mevrouw A. Westerhuis	Ecbo
Mevrouw I. de Wolf	Inspectie van het Onderwijs, Academische Werkplaats Onderwijs
Mevrouw K. Wolfert	SchoolAdviesDienst Wassenaar
De heer R. Zoutendijk	Driestar educatief
Mevrouw R. Zwart	NRO

Deelnemers panelgesprekken met schoolleiders/bestuurders en andere betrokkenen

Primair onderwijs

Mevrouw S. Boerkamp	Park16Hoven
Mevrouw A. de Droog	OBS De Brink
Mevrouw J. Nieuwhuis	IKC Het bAken
De heer H. Ploeg	Klaarr Educatie
Mevrouw E. Seijmonsbergen	Otterkolken
Mevrouw S. Veltmaat	DeBasisFluvius

Voortgezet onderwijs

De heer J. Borsboom	Berger Scholengemeenschap
De heer L. van Drongelen	Pax Christi College
Mevrouw M. Kral	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
De heer B. Middel	Jan Arentsz
De heer A. Poulisse	2College
Mevrouw C. Sebregts	Scholengroep Het Plein
De heer C. Wielaard	Lentiz onderwijsgroep

Middelbaar beroepsonderwijs

De heer R. Barkhuijsen	Rijn IJssel Vakschool Wageningen
De heer A. Brouwer	Friesland College
Mevrouw P. Koole	ROC Midden Nederland/Kennisnet
De heer M. Labij	ROC Midden Nederland
Mevrouw A. Smith	ROC Nova College
De heer F. Sonsma	ROC Friese Poort
Mevrouw M. van Tilburg	ROC Aventus
De heer M. van Wetering	Kennisnet

Deelname aan bijeenkomsten

- Mini-conferentie GEU over project Curriculum.nu (20 december 2018)
- Conferentie VO-raad, thema curriculumontwikkeling in scholen (28 maart 2019)
- Presentatie Ontwikkelagenda versterkte kennisinfrastructuur voor het onderwijs (1 april 2019)
- Conferentie De staat van het onderwijs (10 april 2019)
- Symposium Kwaliteit van sturing (24 mei 2019)
- Conferentie Onderwijs Research Dagen (26-29 juni 2019). Inclusief een interactief symposium dat georganiseerd is door de Onderwijsraad rondom de vraag hoe scholen toegerust kunnen worden om onderzoek te benutten. Dit symposium werd bezocht door onder andere onderzoekers, schoolleiders, dienstverleners en betrokkenen uit NRO, Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW.

Bijlage 1. Uitgaven aan educatieve dienstverlening moeilijk te duiden

Om een schatting te maken van de omvang van educatieve dienstverlening kijken we naar het Rijksjaarverslag 2018[162] en naar de jaarrekeningen van scholen voor 2018.[163] Hoeveel de overheid en scholen exact aan educatieve dienstverlening uitgeven is lastig in beeld te brengen. Zowel de uitgaven van het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) als de lastenposten in de jaarrekeningen van scholen vallen niet één op één toe te wijzen aan educatieve dienstverlening of de onderliggende terreinen.

Het gaat hier om educatieve dienstverlening in brede vorm en het betreft educatieve diensten en producten op verschillende terreinen: professionalisering; leerlingenzorg- en ondersteuning; leermiddelen en toetsing; en organisatieontwikkeling, advies en onderzoek. Bijlage 2 geeft een overzicht van de diverse educatieve diensten en producten en het gebruik ervan door scholen. Enkele specifieke posten kunnen (deels) worden toegerekend aan uitgaven aan educatieve dienstverlening. De volgende twee paragrafen geven een korte beschrijving en optelsom van die posten, zowel voor de bekostiging door het ministerie als voor de uitgaven van scholen. Het totaalbedrag is sterk afhankelijk van de meegerekende posten, maar het gaat in ieder geval jaarlijks om honderden miljoenen euro's.

Het ministerie stelt vele miljoenen euro's beschikbaar om te voorzien in alle mogelijke educatieve diensten. De bekostiging is echter verspreid over verschillende potjes die aan diverse partijen worden uitgekeerd. Die versnippering van bekostiging, waarbij het in het geval van subsidies vaak gaat om relatieve kleine en tijdelijke aanvullende middelen voor scholen, maakt het voor scholen lastig om langetermijnbeleid te voeren. Hierdoor komt druk te staan op de bijdrage van educatieve dienstverlening aan duurzame kwaliteit en innovatie in de onderwijspraktijk (zie ook hoofdstuk 2). Uit de jaarrekeningen van scholen is ook niet goed af te leiden hoeveel zij zelf aan educatieve dienstverlening uitgeven. Dit betekent dat het voor de overheid moeilijk is om – in het kader van haar verantwoording over de besteding van publieke middelen – op sector- of stelselniveau inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de bestedingen in het onderwijs.

Versnipperde bekostiging door het ministerie van OCW

Het ministerie van OCW bekostigt educatieve diensten en producten deels direct, via *subsidies*[164] en bekostiging van *zbo's* (CvTE, SBB), *rwt's* (Cito, SLO) en *agentschappen* (DUO, RON) die educatieve diensten voor scholen verzorgen.[165] Deze middelen gaan naar leraren, scholen en bedrijven en naar begeleidings- en ondersteuningsdiensten en –instituten en vallen daarom (deels) toe te rekenen aan directe bekostiging van educatieve dienstverlening door de overheid.

Daarnaast bekostigt het ministerie ook indirect educatieve dienstverlening via de bekostiging van scholen. De *hoofdbekostiging* wordt als lumpsum aan onderwijsinstellingen uitgekeerd. Die lumpsum mogen besturen vrij besteden. Er zijn geen geoormerkte bedragen of gereserveerde percentages voor educatieve dienstverlening. Scholen zetten zelf delen van deze hoofdbekostiging in voor de inkoop van educatieve diensten en producten, bijvoorbeeld via de schoolboekregeling en de inkoop van leermiddelen. Ook vallen voor het primair en voortgezet onderwijs de middelen voor lichte en zware ondersteuning (via de samenwerkingsverbanden) onder de hoofdbekostiging, wat onder het terrein leerlingenzorg en -ondersteuning valt.

Naast de hoofdbekostiging ontvangen scholen *prestatiebekostiging*, die ook (deels) bestemd is voor educatieve dienstverlening. Instellingen in primair en voortgezet onderwijs ontvangen een bijdrage uit de prestatiebox, die zij kunnen inzetten voor: taal en rekenen; wetenschap en techniek; cultuureducatie in het basisonderwijs; talentontwikkeling; en professionalisering van leerkrachten en schoolleiders.[166] In het middelbaar beroepsonderwijs

162 Hoofdstuk VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van het jaarverslag 2018.
163 Het overzicht van lasten voor verslagjaar 2018 van schoolbesturen in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (bestand "14. Lasten 2014-2018"). Deze cijfers worden door DUO beschikbaar gesteld op https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/financien/ Zoals beschikbaar via DUO Financiën.
164 In het kader van de Wet overige OCW Subsidies (WOOS) en de Wet Subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten (SLOA).
165 Rijksjaarverslag 2018.
166 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/overheidsfinanciering-onderwijs.

ontvangen instellingen een bijdrage voor: individuele kwaliteitsafspraken die betrekking hebben op professionalisering van leraren en schoolleiders; studiesucces; de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming; en voortijdig schoolverlaten. Voor de verdeling van deze middelen over de verschillende aandachtsgebieden zijn geen concrete afspraken, maar gegeven de doelen voor deze aanvullende middelen kunnen ze grotendeels tot uitgaven aan educatieve dienstverlening gerekend worden.

Naast de hoofdbekostiging en prestatiebekostiging ontvangen scholen middelen voor specifieke doelen. Deze *aanvullende bekostiging* zou ook grotendeels tot educatieve dienstverlening gerekend kunnen worden. Voor het primair onderwijs betreft dit: de kosten voor tweetalig onderwijs; de Regeling teambeurs voor professionalisering van teams van leerkrachten; de Regeling tegemoetkoming vervangingskosten voor schoolleiders die een opleiding volgen; kosten voor het leraar ontwikkelfonds; en de regeling voor hoogbegaafden. Voor het voortgezet onderwijs gaat het hier om het leerplusarrangement, de eerste opvang nieuwkomers, de functiemix vo randstadregio's, het igvo (internationaal georiënteerd voortgezet onderwijs) en de resultaatafhankelijke bekostiging vsv voor vo-scholen.[167] Onder aanvullende bekostiging voor het mbo vallen het regionaal investeringsfonds, de salarismix randstadregio's, het regionaal programma (voor de aanpak van vsv), en de tegemoetkoming schoolkosten mbo.

Onderstaande tabel geeft de hoogte van deze uitgavenposten – met uitzondering van de hoofdbekostiging en aanvullende bekostiging – voor de afgelopen vijf jaar (in miljoenen euro's). Als we de uitgaven aan subsidies, prestatiebox/kwaliteitsafspraken, agentschappen, zbo's/rwt's en arbeidsmarktbeleid bij elkaar optellen, komen we voor 2018 uit op bijna 1,8 miljard euro.

Tabel 1. Een indicatie van de uitgaven van het ministerie van OCW aan educatieve dienstverlening (in miljoen euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
Po: prestatiebox+subsidies+agentschappen+zbo's/rwt's	302	284	154	363	462
Vo: prestatiebox+subsidies+agentschappen+zbo's/rwt's	305	334	347	405	466
Mbo: kwaliteitsafspraken+subsidies+agentschappen+zbo's/rwt's	290	485	587	678	722
Artikel 9: arbeidsmarkt- en personeelsbeleid	339	210	209	162	140
Totaal OCW posten gerelateerd aan educatieve dienstverlening	**1.236**	**1.312**	**1.297**	**1.608**	**1.790**

Bron: OCW jaarverslag 2018

Het ministerie draagt daarnaast ook specifiek bij aan het terrein van professionalisering via bekostiging van opleidingsscholen (27 miljoen in 2018) en subsidies voor leerkrachten (103 miljoen voor de Regeling lerarenbeurs en Regeling zij-instroom in 2018).[168] Daarnaast bekostigt zij onderwijsonderzoek via bekostiging van het NRO (29 miljoen in 2018).[169]

De inschatting van de omvang van de overheidsuitgaven aan educatieve dienstverlening is heel gevoelig voor het wel of niet meenemen van specifieke bekostigingsposten. Aan de ene kant besteden scholen delen van de hoofdbekostiging en aanvullende bekostiging aan educatieve diensten. Deze zijn niet in bovenstaande berekening meegenomen. Aan de andere kant is het de vraag of de middelen uit de prestatiebox en voor de kwaliteitsafspraken volledig meegerekend moeten worden. Deze zijn namelijk gezamenlijk goed voor 1 miljard euro, ruim de helft van de bovengenoemde 1,8 miljard euro voor 2018. Ook behoren wellicht niet alle subsidies tot educatieve dienstverlening. De grootste subsidies zijn de Regeling praktijkleren (voor bedrijven die een praktijk- of werkleerplaats willen aanbieden; 202 miljoen euro) en de

167 Met uitzondering van de resultaatafhankelijke bekostiging vsv voor vo-scholen vallen deze aanvullende bekostigingsposten voor voortgezet onderwijs vanaf 2019 onder de hoofdbekostiging.
168 In het Rijksjaarverslag staan deze middelen voor professionalisering onder artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid.
169 Opgenomen als aanvullende bekostiging onder Artikel 16 Onderzoek en wetenschapsbeleid.

Regeling lerarenbeurs (voor scholing en zij-instroom; 103 miljoen euro). Deze middelen dragen wel direct bij aan het onderwijs, maar gaan naar bedrijven en leraren, niet naar scholen.

Uitgaven van scholen aan dienstverlening niet goed te duiden

De jaarrekeninggegevens van onderwijsinstellingen worden elk jaar door DUO verzameld in sectoroverzichten, met gegevens over de baten en lasten van alle onderwijsinstellingen voor de afgelopen vijf jaar.[170] De lastenposten onder de categorie overige lasten – goed voor 10% van de totale lasten van onderwijsinstellingen[171] – zijn (deels) gerelateerd aan educatieve dienstverlening, maar de post overige overige lasten is groot (ongeveer een derde van de post overige lasten) en niet nader te specificeren.

Scholen kunnen voor educatieve dienstverlening bijvoorbeeld gebruikmaken van een centrale dienst van schoolbesturen (een bovenschools bureau waarin onderwijskundige ondersteuning zit en die bekostigd wordt via de lumpsum) of van scholing via vakbonden/sectorraden. Ook zijn er schoolbesturen die een aparte stichting oprichten die administratieve of educatieve dienstverlening verricht. Dit alles wordt uit de lumpsum bekostigd. Besturen mogen deze lumpsumbekostiging vrij besteden. Er zijn geen specifieke bedragen of percentages geoormerkt voor educatieve dienstverlening.

Bevoegde gezagen (= besturen) moeten wel hun jaarrekening in een gestandaardiseerd formaat aanleveren bij DUO (xbrl). De hoofdlasten in de jaarrekeningen van onderwijsinstellingen zijn personeel, afschrijvingen, huisvesting en overig.[172] Onderstaande tabel geeft voor 2018 (in miljoenen euro's) per onderwijssector de totalen van de lasten die vallen onder overig: administratie/beheerslasten[173]; inventaris/apparatuur[174]; leer- en hulpmiddelen[175]; dotatie overige voorzieningen[176]; en overige overige lasten.[177]

Tabel 2. Een indicatie van de uitgaven van scholen aan educatieve dienstverlening in 2018 (in miljoen euro)

2018	**totale lasten**	**overige lasten**	administratie / beheer	inventaris/ apparatuur	leer- en hulpmiddelen	dotatie overige voorzieningen	overige lasten
Po	11.591	972	284	136	249	6	296
Vo	10.090	1.019	222	160	287	9	341
Mbo	5.123	656	228	97	156	5	171
Totaal	**26.804**	**2.647**	**734**	**393**	**692**	**20**	**809**

Deze bedragen geven een grove indicatie van de omvang van de uitgaven aan specifieke educatieve diensten en producten. Net als bij de overheidsuitgaven is deze inschatting wel sterk afhankelijk van welke posten wel en niet meegerekend worden. Zo komen ook andere posten in de jaarrekeningen ten dele ten goede aan educatieve dienstverlening. En vallen opleidingskosten voor personeel onder overige personele lasten, maar zijn deze niet als zodanig los te koppelen van kosten voor bijvoorbeeld uitzendkrachten, bedrijfskleding en de kantine, die ook onder overige personele lasten vallen. Ook zijn leer- en hulpmiddelen al deels opgenomen onder vaste activa.

170 https://duo.nl/open_onderwijsdata/publicaties/financien/. OCW heeft in 2018 een online dashboard gelanceerd, waar deze gegevens eenvoudiger zijn in te zien: www.onderwijsincijfers.nl/themas/dashboard-baten-en-lasten-besturen.
171 Totale lasten (PO, VO, MBO) zijn 26,8 miljard, 'overige lasten' bedragen 2,65 miljard (zie Tabel 2).
172 OCW heeft in 2018 een online dashboard gelanceerd, waar deze gegevens eenvoudiger zijn in te zien: www.onderwijsincijfers.nl/themas/dashboard-baten-en-lasten-besturen
173 De lasten die niet direct aan de dienstverlening van de rechtspersoon zijn toe te rekenen en een algemeen karakter hebben in het kader van de besturing van de organisatie. Lasten ten behoeve van het administreren en beheren van de bedrijfsvoering in de brede zin des woords. Deze post betreft ook accountantskosten en de kosten van de raad van toezicht.
174 Niet-geactiveerde kosten voor inventaris en apparatuur. Dit wordt ook aangeduid als 'kleine aanschaffingen'.
175 Kosten voor leer- en hulpmiddelen ten behoeve van onderwijs. Kosten voor leer- en hulpmiddelen ten behoeve van onderwijs voor zover deze niet zijn opgenomen onder de vaste activa.
176 Dotatie aan de overige voorzieningen. Vrijval van overige voorzieningen dient verantwoord te worden onder 'Overige baten'.
177 Alle overige lasten anders dan administratie- en beheerlasten, inventaris en apparatuur, leer- en hulpmiddelen of dotaties aan overige voorzieningen.

Bijlage 2. Voorbeelden van educatieve diensten en producten op vier terreinen van dienstverlening

In deze bijlage worden voorbeelden gegeven van diensten en producten die scholen (in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs) afnemen op ieder van de vier onderscheiden terreinen. Ook wordt aangegeven in welke mate scholen de verschillende diensten en producten afnemen. De gepresenteerde gegevens zijn afkomstig uit een onderzoek naar door scholen afgenomen educatieve dienstverlening. Dit onderzoek bestond uit een kwalitatieve fase waarin verdiepende interviews zijn uitgevoerd en een kwantitatieve fase waarin kernbevindingen zijn getoetst door een (online) bevraging van een representatieve steekproef van scholen.[178] Het volledige onderzoeksrapport is beschikbaar via de website van de Onderwijsraad.

Professionalisering

Voor de professionalisering van hun personeel maken bijna alle scholen gebruik van externe dienstverleners. 95 procent van de scholen in het primair onderwijs, 89 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs en 85 procent van de instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs nemen externe educatieve diensten en producten af op dit terrein.

De meeste scholen geven aan diensten en producten af te nemen voor individuele professionalisering van leraren of docenten en collectieve professionalisering op team- en sectieniveau (tabel 3). Een meerderheid van de scholen geeft ook aan diensten en producten af te nemen voor de individuele professionalisering van de directie. Daarnaast blijkt dat docenten de professionalisering op individueel niveau vaak zelf organiseren in overleg met de teamleider of directie. Docenten kunnen bijvoorbeeld zelf aangeven aan welke soort professionaliseringsactiviteiten behoefte is en voorstellen doen voor bepaalde trainingen of opleidingen. Ook op team- en sectieniveau worden er professionaliseringsinitiatieven genomen. Daarbij is een van de aandachtspunten die zowel docenten als schoolleiders signaleren de mate waarin individuele professionalisering altijd verbonden is aan schoolontwikkeling dan wel dat er ruimte is voor individuele leerkrachten om eigen keuzes te maken.

Tabel 3. Afgenomen diensten en producten op het terrein van professionalisering (in procenten)

	po	vo	mbo
Individuele professionalisering leraren/docenten	87	93	86
Collectieve professionalisering op team- of sectieniveau	85	81	89
Individuele professionalisering directie	70	71	64
Collectieve professionalisering op instellings- of locatieniveau	37	56	50
Individuele professionalisering onderwijsondersteunend personeel	33	72	54
Individuele professionalisering teamleiders	24	78	79

178 Suijkerbuijk & Bokdam, 2019.

Leerlingenzorg en –ondersteuning

Binnen het terrein van de leerlingenzorg en ondersteuning worden door 61 procent van de scholen in het primair onderwijs, 45 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs en 58 procent van de instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs diensten en producten afgenomen. Binnen het primair en voortgezet onderwijs wordt een groot deel van de leerlingenzorg en ondersteuning georganiseerd en gefaciliteerd door de samenwerkingsverbanden. Omdat de samenwerkingsverbanden 'van de scholen' zelf zijn, betreft het hier diensten en producten die worden afgenomen buiten het samenwerkingsverband om.

De meeste scholen nemen diensten af ter ondersteuning van leerlingen met gedrags- en leerproblemen en ter ondersteuning voor leraren in de omgang met gedrags- of leerproblemen (tabel 4). Binnen het primair onderwijs neemt driekwart van de scholen diagnostiek af, binnen het voortgezet onderwijs is dit aandeel minder dan de helft en voor het middelbaar beroepsonderwijs ruim de helft.

Tabel 4. Afgenomen diensten en producten op het terrein van leerlingenzorg en ondersteuning (in procenten)

	po	vo	mbo
Diagnostiek	77	41	58
Ondersteuning voor leerlingen met leerproblemen (bv dyslexie)	71	35	58
Ondersteuning voor leraren in omgang met gedrags- of leerproblemen	56	53	84
Ondersteuning voor leraren in omgang met gedrags- of leerproblemen	55	67	74
Hulpmiddelen of aanpassingen voor leerlingen	39	29	42
Alle externe leerlingenzorg en ondersteuning loopt via het samenwerkingsverband	11	9	-

Leermiddelen, methoden, toetsing en examinering

Binnen het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering nemen 74 procent van de scholen in het primair onderwijs, 79 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs en 91 procent van de instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs, diensten en producten af.

Welk type diensten wordt afgenomen op het terrein van leermiddelen, methode, toetsing en examinering verschilt per sector (tabel 5). Binnen het primair onderwijs worden op het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering door de meeste scholen diensten afgenomen omtrent advisering of ondersteuning bij de aanschaf van (digitale) leermiddelen. Binnen het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs worden veel diensten en producten afgenomen met betrekking tot examinering. Binnen het voortgezet onderwijs nemen de meeste scholen leerlingvolgsystemen en/of (diagnostische) tussentijdse toetsen (81%) en schoolexamens of andere vormen van examinering (45%) af. Trainingen voor het zelf ontwikkelen van examens of toetsen worden ook door een kwart van de scholen in het voortgezet onderwijs en instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (32%) afgenomen. Binnen het middelbaar beroepsonderwijs nemen bijna alle instellingen (93%) exameninstrumenten en examendienstverlening af.

Tabel 5. Afgenomen diensten en producten op het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering (in procenten)

	po	vo	mbo
Advies of ondersteuning bij de aanschaf van (digitale) leermiddelen	75	38	21
Digitale leeromgevingen of leerplatforms	43	62	64
(Digitale) leermiddelen voor leraren/docenten	36	52	36
Training of advisering omtrent ontwikkelen van (digitale) leermiddelen	23	38	21
Training voor het zelf ontwikkelen van examens of toetsen	2	25	32
Huiswerkbegeleiding, examentraining en/of bijles	3	48	0
Schoolexamens of andere vormen van examinering (vo	-	45	-
Examendienstverlening en exameninstrumenten (mbo)	-	-	93
(Les)materiaal of (digitale) leermiddelen voor studenten (mbo	-	-	86

Organisatieontwikkeling, advies en onderzoek

Op het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek worden door 49 procent van de scholen in het primair onderwijs, 56 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs en 58 procent van de instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs, diensten en producten afgenomen.

In het primair en voortgezet onderwijs neemt van de groep scholen die diensten op dit terrein inzet, ruim driekwart extern onderwijskundig advies en begeleiding af, in het middelbaar beroepsonderwijs doet ongeveer de helft van de scholen dat. Binnen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs neemt een grote meerderheid ook beleids- of organisatieadvies af, meer dan in het primair onderwijs. Ook is de externe inzet van interim docenten of leidinggevenden, projectcoördinatie en diensten voor werving en selectie in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs een stuk gebruikelijker dan in het primair onderwijs (tabel 6).

Tabel 6. Afgenomen diensten en producten op het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek (in procenten)

	po	vo	mbo
Onderwijskundig advies en begeleiding	80	74	47
Beleids- of organisatieadvies	54	71	71
Interim docenten of leidinggevenden	16	57	71
Onderzoek en ontwikkeling	14	25	12
Werving en selectie van personeel	13	38	41
Projectcoördinatie	8	26	41

Afkortingen

CEBE	Coalition for Evidence-based Education
CvTE	College voor Toetsen en Examens
ecbo	Expertisecentrum Beroepsonderwijs
EMC	Education Media Center
HTNO	Het Taalonderwijs Nederlands Onderzocht
ict	informatie- en communicatietechnologie
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NRO	Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
po	primair onderwijs
RDD	Research Development Diffusion
SAD	SchoolAdviesDienst
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TLN	The Learning Network
vo	voortgezet onderwijs
Wet SLOA	Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten
WOA	Werkplaats Onderwijsonderzoek Amsterdam
WOOS	Wet overige OCW subsidies
WOU	Werkplaats Onderwijsonderzoek Utrecht
WOV	Wet op de onderwijsverzorging
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
zzp	zelfstandige zonder personeel

Literatuur

AOb, FvOv & CNV Onderwijs (2018). *Professioneel statuut. Handreiking voor leraren en docenten*. Geraadpleegd op 15 oktober 2019 via https://www.aob.nl/professionalisering/lerarenregister/.

Admiraal, W.F, Kruiter, J., Lockhorst, D., Schenke, W., Sligte, H., Smit, W., Tigelaar, D., & De Wit, W. (2016). Affordances of teacher professional learning in secondary schools. *Studies in Continuing Education, 38*(3), 281-298.

Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2005). *Kennis voor beleid - beleid voor kennis*. Den Haag: AWTI.

Ainley, J. & Carstens, R. (2018). *Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2018 Conceptual Framework*. OECD Education Working Papers No. 187. Paris: OECD Publishing.

Akkerman, S.F., & Bakker, A. (2011). Boundary crossing and boundary objects. *Review of educational research, 81*(2), 132-169.

Andriessen, J., Baker, M., Cordasco, G., De Donato, R., Malandrino, D., Palmieri, G., Pardijs, M., Petta, A., Pirozzi, D., Scarano, V., Serra, L., Spagnuolo, C. & Vicidomini, L. (2017). Increasing Public Value through Co-Creation of Open Knowledge. In *2017 Fourth International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG)* (47-54). Geraadpleegd op 15 oktober 2019 via https://ieeexplore.ieee.org/xpl/conhome/7954855/proceeding.

Bex, P.M.H.H., Bloemheuvel, M.A., & Prij, L.L.M. (2017). *IBO Evaluatie subsidies Rijk*. Bilthoven: Sira Consulting B.V.

Blok, H. & Van Eck, E. (2008). *Leer- of verbeternetwerken in het basisonderwijs; een eerste verkenning*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Broekkamp, H., & Van Hout-Wolters, B.H.A.M. (2006). *De kloof tussen onderwijsonderzoek en onderwijspraktijk: Een overzichtsstudie van problemen, oorzaken en oplossingen*. Kohnstamm kennisreeks. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bisschop, P., Imandt, M., Van der Vegt, A., & Bomhof, M. (2016). *Kwaliteit, betrouwbaarheid of innovatie? Onderzoek naar de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review, 67*(5), 846-860.

Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review, 76*(3), 427-435.

Broeks, L., Bakker, W., Hertogh, E., Van Meeuwen-Kok, J., & Gondwe, M. (2018). *Loopbaanpaden in het primair onderwijs*. Utrecht: Berenschot.

Coburn, C.E., Russell, J.L., Kaufman, J.H., & Stein, M.K. (2012). Supporting sustainability: Teachers' advice networks and ambitious instructional reform. *American Journal of Education, 119*(1), 137-182.

Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*. Breda: Koninklijke Broese & Peereboom.

Commissie Sectorplan Onderwijswetenschappen (2014). *Sectorplan Onderwijswetenschappen. Wetenschap voor het onderwijs*. Den Haag: VSNU.

De Jong, A., Exalto, R., De Geus, W., Kieft, M., Klein, T., & Lockhorst, D. (2017). *Werkplaatsen onderwijsonderzoek PO. Tussenrapportage onderzoek jaar 1*. Utrecht: Oberon.

Gerring, P., Herps, M., Mulder, H., & Noordam, H. (2019). *Kennisinfrastructuur Langdurige Zorg in beeld!* Utrecht: Vilans.

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

Hooge, E.H., Van der Sluis, M., & Waslander, S. (2017). *Krachtige koppels. Hoe de overheid zich kan verhouden tot autonome netwerken van scholen*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Hopkins, D. (2003). *School improvement for real*. Londen: Routledge.

Imandt, M., Van den Berg, E., Brouwer, Y., Van der Vegt, A., & Van Aarsen, E. (2016). *Gratis maakt nog niet goed(koop). Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken*. Utrecht: Oberon/SEO Economisch Onderzoek.

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

Kok, J. (2019). *Nog eens 220 jaar onderwijsbegeleiding. Deel 2 van een portrettenboek van de Seniorenvereniging van KPC Groep*.

Leenheer, P., & Van Luin, G. (2018). Van aanbod- naar vraagmarkt. *De Nieuwe Meso, 5*(), 49-54.

Lewis, C., Perry, R., & Murata, A. (2006). How should research contribute to instructional improvement? The case of lesson study. *Educational researcher, 35*(3), 3-14.

März, V., Gaikhorst, L., Mioch, R., Weijers, D., & Geijsel, F.P. (2017). *Van acties naar interacties. Een overzichtsstudie naar de rol van professionele netwerken bij duurzame onderwijsvernieuwing*. Amsterdam/Diemen: RICDE, Universiteit van Amsterdam/NSO-CNA Leiderschapsacademie.

Ministerie van Financiën (2017). *IBO Subsidies: Robuust en proportioneel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (2018). *De resultaten van 2 jaar Kennisronde*. Den Haag: NRO.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019a). *Benchmarking Higher Education System Performance, Higher Education*. Parijs: OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019b). *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*. Parijs: OECD Publishing.

Onderwijsraad (2001). *De Markt Meester?* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2010). *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2014). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2016). *Een ander perspectief op professionele ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2017). *Doordacht digitaal*. Den Haag: Onderwijsraad.

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

Osborne, S.P. (2010). Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S.P. Osborne (Ed.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (19-35). New York: Routledge.

Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development, 24*(6), 1073-1087.

PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen & VSNU (2019). *Lerend onderwijs voor een lerend Nederland: Ontwikkelagenda voor een versterkte kennisinfrastructuur voor het onderwijs*. Geraadpleegd op 16 oktober 2019 via https://lerendeleraren.nl/news/lancering-lerend-onderwijs-voor-een-lerend-nederland-ontwikkelagenda-voor-de-versterkte-kennisinfrastructuur-voor-het-onderwijs/.

Priestley, M. & Philippou, S. (2018). Curriculum making as social practice: complex webs of enactment. *The Curriculum Journal, 29*(2), 151-158.

Provan, K.G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory, 18*(2), 229-252.

Rusinovic, K., & Theisens, H.C. (2019). *Kennisinfrastructuur voor onderwijs. Een internationaal perspectief*. Den Haag: Haagse Hogeschool.

Sanders, E.B.N., & Stappers, P.J. (2008). Co-creation and the new landscapes of design. *Co-design, 4*(1), 5-18.

Schenke, W., Van Schaik, P., Heemskerk, I., & Boogaard, M. (2019). *Beter benutten van kennis uit onderzoek en onderwijspraktijk. Kansrijke aanpakken voor docentgroepen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Schipper, T., Goei, S.L., De Vries, S., & Van Veen, K. (2018). Developing teachers' self-efficacy and adaptive teaching behaviour through lesson study. *International journal of educational research, 88*(March), 109-120.

Snoek, M., Bekebrede, J., Hanna, F., Creton, T., & Edzes, H. (2017). The contribution of graduation research to school development: Graduation research as a boundary practice. *European Journal of Teacher Education, 40*(3), 361-378.

Snoek, M., De Wit, B., Dengerink, J., Van der Wolk, W., Van Eldik, S., & Wirtz, N. (2017). *Een beroepsbeeld voor de leraar: Over ontwikkelrichtingen en groei van leraren in het onderwijs*. Eigen uitgave.

Suijkerbuijk, A., & Bokdam, J. (2019). *Educatieve dienstverlening in po, vo, en mbo. De educatieve dienstverlening vanuit schoolperspectief*. Utrecht: Oberon.

Supovitz, J.A. (2008). Implementation as iterative refraction. In J.A. Supovitz & E.H. Weinbaum (Eds.), *The implementation gap: Understanding reform in high schools* (151-172). New York, NY: Teachers College Press.

Van den Berg, N., & Teurlings, C. (2019). *Van praktijkvraag naar onderzoeksvraag*. Den Haag: NRO.

Van Veen, K., Zwart, R., Meirink, J., & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren*. Leiden: ICLON, Universiteit Leiden.

Voorberg, W.H., Bekkers, V.J., & Tummers, L.G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review, 17*(9), 1333-1357.

Voogt, J., McKenney, S., Pareja Roblin, N., Ormel, B., & Pieters, J. (2012). De R&D functie in het onderwijs: Drie modellen voor kennisbenutting en–productie. *Pedagogische Studiën, 89*(6), 338-349.

Waslander, S., Hooge, E.H., & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Werkplaats Onderwijsonderzoek Amsterdam (2019). *Drie jaar Werkplaats Diversiteit*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

World Bank (2012). *Netherlands: School Autonomy and Accountability*. Washington DC: World Bank.

Yamagata-Lynch, L.C., & Haudenschild, M.T. (2009). Using activity systems analysis to identify inner contradictions in teacher professional development. *Teaching and Teacher Education, 25*(3), 507-517.

Zuiker, I., Schot, W., Oomen, C., De Jong, A., Lockhorst, D., & Klein, T. (2017). *Succesvolle werkplaatsen: wat is er nodig voor een vruchtbare onderzoekssamenwerking tussen onderwijspraktijk, hogescholen en universiteiten*. Utrecht: Onderwijsadvies en training, Universiteit Utrecht & Oberon.

Zwart, R.C., Smit, B., & Admiraal, W.F. (2015). Docentonderzoek nader bekeken: een reviewstudie naar de aard en betekenis van onderzoek door docenten. *Pedagogische Studiën, 92*(2), 131-148.

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. 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 disciplinaire aspecten (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) 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.

Nr. 20190220/1177, november 2019
Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2019
ISBN 978-94-6121-070-8

Bestellingen van publicaties
Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00

Ontwerp
thonik

Fotografie
Edwin Walvisch

Visualisatie
Things To Make And Do

© Onderwijsraad, Den Haag.
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00