

## Samenvatting

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

### **Evenwichtige benadering vanuit drie perspectieven: onderwijsveld, overheid en markt**

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

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

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

### **Specifieke overheidsverantwoordelijkheid in relatie tot de balans**

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

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

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

### **Aanbevelingen vanuit het perspectief van het onderwijsveld**

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

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

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

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

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

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

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

### **Aanbevelingen vanuit overheidsperspectief**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Aanbevelingen vanuit marktperspectief**

#### *7 Zorg voor een gelijk speelveld*

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

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

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

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

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