

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2026

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2025

Met deze brief bied ik u de uitkomsten van de ambtelijke verkenning naar de ondersteuningsstructuur voor het funderend onderwijs aan. Daarmee kom ik tegemoet aan eerder gedane toezeggingen¹ over deze verkenning en de inrichting van een duurzame ondersteuningsstructuur. Voor deze verkenning zijn gesprekken gevoerd met de sector en de onderwijsadviesbranche, onder meer over de mogelijkheden het aanbod op de onderwijsadviesmarkt te reguleren. Daarmee heb ik ook invulling gegeven aan de motie Paternotte/Pijpelink.²

Met de ondersteuningsstructuur bedoelen we externe hulp die scholen kunnen inschakelen wanneer ze werken aan kwaliteitsverbetering. Daarbij gaat het om hulpaanbod vanuit onder andere onderwijsadviesbureaus, hogescholen en universiteiten, zelfstandige onderwijsadviseurs, sectororganisaties en het ministerie. In de verkenning is bekeken hoe deze structuur nu werkt, wat daarin knelpunten zijn, en welke verbetermogelijkheden daarbij passen.

Uit de verkenning komt naar voren dat de huidige inrichting van de ondersteuningsstructuur niet optimaal is. Voor scholen blijkt het vaak lastig hun eigen hulpvraag goed scherp te krijgen. Op de markt blijkt het aanbod niet goed inzichtelijk zowel wat betreft de inhoud van dat aanbod als wat de kwaliteit ervan is. Ook het aanbod dat vanuit de overheid wordt georganiseerd is niet altijd makkelijk te vinden, soms versnipperd georganiseerd en vaak tijdelijk van aard.

In de verkenning worden verschillende mogelijke oplossingsrichtingen beschreven. Ten behoeve van nadere besluitvorming zullen die de

¹ Kamerstuk 31 293, nr. 732, p.19 en Kamerstuk 31 293, nr. 775, p. 13 en Kamerstuk 31 293, nr. 784, p. 12–13.

² Kamerstuk 27 923, nr. 480.

komende tijd samen met partijen uit het veld en de markt verder worden uitgewerkt. N.a.v. de genoemde motie Paternotte/Pijpelink gaat het onder meer om de uitwerking van mogelijkheden om de adviesmarkt te reguleren, en in het bijzonder daarbij om de opzet van een kwaliteitsalliantie en een kwaliteitskader. Een alliantie die wordt gevormd door veld, markt en overheid, die de kwaliteit bewaakt door scholen – o.a. met behulp van een kwaliteitskader – meer inzicht te geven in welke ondersteuning passend en effectief is. Het is aan het volgende kabinet om in de mogelijke oplossingsrichtingen keuzes te maken en daaraan desgewenst uitvoering te geven, om zo de ondersteuningsstructuur voor scholen duurzaam te verstevigen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
K.M. Becking

BIJLAGE

Uitkomsten ambtelijke verkenning

De hierna volgende rapportage begint met de opzet en aanpak van de verkenning (paragraaf 1). Daarna wordt kort ingegaan op het ontstaan van de huidige ondersteuningsstructuur (paragraaf 2). Vervolgens worden de knelpunten geschetst die er momenteel zijn, waardoor effectieve ondersteuning bij impactvolle kwaliteitsverbetering onvoldoende tot stand komt (paragraaf 3). Daarna wordt stilgestaan bij een in het veld breed gedragen koers voor de lange termijn die uit de verkenning naar voren kwam, namelijk de ontwikkeling richting een meer lerende sector (paragraaf 4). Vanuit die koers volgt een schets van mogelijke oplossingsrichtingen (paragraaf 5).

1. Opzet en aanpak van de verkenning

Het afgelopen jaar is gesproken met leraren, schoolleiders, bestuurders, wetenschappelijke experts, marktpartijen en vertegenwoordigers van de relevante actoren en er is literatuuronderzoek gedaan. De verkenning is afgebakend tot extern in te schakelen ondersteuning voor scholen, gericht op schoolontwikkeling en betere onderwijskwaliteit op school. Daarmee zijn een aantal aanpalende terreinen buiten deze verkenning gehouden. Denk aan de leermiddelenmarkt, de toetsmarkt, het professionaliseringsaanbod op de bij- en nascholingsmarkt, de kennisinfrastructuur, het aanvullend onderwijs en het marktaanbod voor individuele leerlingondersteuning. Bij het nader uitwerken van maatregelen en afspraken zullen de raakvlakken met deze terreinen waar nodig wel in beeld moeten worden gehouden.

Effectieve ondersteuning voor scholen is in deze verkenning gedefinieerd als *passend* bij de behoefte van een school, van *goede kwaliteit* (in elk geval evidence-informed³), en met een *duurzame impact*. Daarnaast is het van belang dat een *redelijke prijs* wordt gevraagd, zodat onderwijsgeld doelmatig wordt besteed. De centrale vraag in de verkenning is of met de huidige inrichting van de ondersteuningsstructuur deze vier criteria voldoende geborgd zijn.

2. De geschiedenis van de ondersteuning van scholen

Om de huidige situatie goed te kunnen beoordelen, is het relevant om te zien hoe de ondersteuning van scholen de afgelopen decennia is veranderd en wat daaruit valt te leren. De rol van de overheid bij het borgen van goede ondersteuning voor scholen is door de jaren heen namelijk zeer veranderd. Een tijd lang (tot 1987) waren er individuele initiatieven van gemeenten en scholen om schoolbegeleidingsdiensten (SBD's) in te richten, die scholen hielpen bij onderwijsinnovatie en individuele leerling-ondersteuning. Met de Wet op de Onderwijsverzekering werd een wettelijk stelsel ingericht, waar naast de SBD's ook drie landelijke pedagogische centra (LPC) een wettelijke basis kregen, met financiering vanuit het Rijk en inspectietoezicht op de ondersteuningsdiensten. In de jaren '90 vond een decentralisatie naar gemeenten plaats en werd het toezicht afgeschaft.⁴

³ Het gebruik van de best beschikbare kennis uit onderzoek, praktijkkennis van onderwijsprofessionals in combinatie met de unieke kenmerken van de onderwijscontext voor het pedagogisch-didactisch handelen en verbeteren van de onderwijspraktijk. Jepma, I. et al. (2024). *Kennisgedreven onderwijs: onderzoek naar evidence-informed werken in het funderend onderwijs*. Utrecht: Sardes

⁴ WRR (1991). *De onderwijsverzorging in de toekomst*. Den Haag: SDU-Uitgeverij pag. 25.

In het voortgezet onderwijs zijn sinds 1997 stappen gezet om middelen van de LPC over te hevelen naar de vo-schoolbesturen, mede als vervolg op de invoering van de lumpsum in 1995. Sinds 2006 is ook voor het primair onderwijs de beweging ingezet naar de situatie zoals die nu geldt: de middelen van de SBD's en LPC gingen (geleidelijk) naar de schoolbesturen zodat het stelsel van aanbodfinanciering gewijzigd werd in vraagfinanciering, en de SBD's werden marktpartijen (onderwijsadviesbureaus). De omslag is met ingang van de herziene Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten in 2013 afgerond door de laatste subsidiëring van de LPC te stoppen. De LPC werden toen ook marktpartijen⁵, en de wisselwerking die OCW via de LPC met het scholenveld had, verdween.⁶ Hiermee kregen scholen, de facto schoolbesturen, meer ruimte eigen keuzes te maken.

De markt werd ook opengesteld voor nieuwe toetreders. Een flink aantal voormalige SBD's fuseerde of werd opgeheven; daarnaast is er een klein aantal meer commerciële partijen dat besturen en schoolleiders op het gebied van onderwijsmanagement ondersteunt. Ook zijn er hogescholen en universiteiten die met scholen samenwerken en hen adviseren. Er zijn daarnaast behoorlijk wat zzp'ers bij gekomen, waarvan het exacte aantal niet te geven is, maar waarvan wel duidelijk (nog steeds) een groei in aantal is te zien.⁷ Hier zitten mensen bij met specialistische kennis, maar ook voormalige leraren, schoolleiders en inspecteurs en docenten van hogescholen en universiteiten die een deel van hun tijd inzetten om te adviseren. Scholen maken op grote schaal gebruik van externe dienstverlening; slechts 2% (po) tot 5% (vo) van de scholen doet dit niet.⁸

Eén van de redenen voor de omslag naar de marktstructuur was dat de vroegere aanbodgerichte ondersteuning voor scholen leidde tot «gedwongen winkelnering»: men kon alleen bij de «eigen» ondersteuningsdienst terecht. Dit had een remmende werking op vernieuwing en verbetering, en het aanbod sloot niet altijd goed aan op behoeften van scholen. De verwachting was dat, passend bij de invoering van de lumpsum en tendens van schaalvergroting, besturen binnen enkele jaren voldoende professionaliteit hadden ontwikkeld om met een heldere vraag naar passend aanbod op de markt te kunnen zoeken. Zo zouden marktpartijen steeds beter passend aanbod ontwikkelen.

Naast deze marktstructuur zijn er de afgelopen jaren ondersteuningsprogramma's geweest, die (mede) gefinancierd worden of werden vanuit de overheid. Zoals de programma's Goed Worden, Goed Blijven (po) en Leren Verbeteren (vo) voor scholen en besturen met een onvoldoende of zeer zwak oordeel van de inspectie (vanaf 2009) en later ook voor risicoscholen, het programma School aan Zet om scholen te helpen bij het maken van plannen bij de prioriteiten uit bestuurs- en sectorakkoorden (2012–2016), de ondersteuning vanuit het Masterplan basisvaardigheden

⁵ Kamerstuk 33 558, nr. 3, p.2.

⁶ Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

⁷ Zoals eerder dit jaar aan uw Kamer is bericht (Kamerstukken 2024/25, 31 293, nr. 756, p.2), is het exacte aantal adviesbureaus en zelfstandigen niet te geven. Bij de Kamer van Koophandel vallen onderwijsadviesdiensten onder de bedrijfstak «Dienstverlening van het Onderwijs», waarbinnen ook andere organisaties (bijvoorbeeld die uitwisselingsprogramma's aanbieden) vallen. Uit deze cijfers blijkt dat er in deze bedrijfstak zo'n 55 middelgrote en grotere organisaties zijn (met meer dan 10 personeelsleden), zo'n 225 organisaties met 2–10 personeelsleden en 3115 zzp'ers. De daadwerkelijke cijfers voor onderwijsadviesdiensten zullen lager liggen. CBS Statline (2024, 11 oktober). *Bedrijfstak «dienstverlening voor het onderwijs» (8560), voorlopige cijfers 4e kwartaal 2024*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁸ Suijkerbuijk, A. & Bokdam, J. (2019), *Educatieve Dienstverlening in po, vo en vmbo: de educatieve infrastructuur vanuit schoolperspectief*. Utrecht: Oberon.

met onderwijscoördinatoren en expertisepunten, en het NGF-programma Ontwikkelkracht op initiatief van het onderwijsveld en onderzoekers.

3. Knelpunten in de huidige ondersteuningsstructuur

De verkenning wijst uit dat de huidige inrichting van de ondersteuningsstructuur niet de resultaten oplevert die daarvan werden verwacht. De manier waarop scholen en marktpartijen elkaar zoeken en vinden leidt onvoldoende tot passend kwalitatief hoogwaardig aanbod met duurzame impact, en het overheidsaanbod kan dit niet geheel compenseren. De knelpunten die hiertoe leiden, zitten bij scholen, markt en overheid. Er gebeuren zeker ook goede dingen, maar het breed gedragen beeld (onder leraren, schoolleiders, besturen, marktpartijen en hun vertegenwoordigers) is dat de huidige inrichting moet veranderen.

3.1 Knelpunten bij scholen en besturen

Bij de keuze voor de inhuur van een externe partij spelen bij besturen en scholen een drietal knelpunten waardoor die keuze niet altijd leidt tot een passend, kwalitatief hoogwaardig en doelmatig aanbod dat de school duurzaam helpt. De huidige tekorten onder leraren en schoolleiders en de hoge ervaren werkdruk, maken het ook niet makkelijker om hier goede invulling aan te geven.

a) Scholen hebben precieze hulpvraag onvoldoende scherp

Eén van de grootste knelpunten is dat de initiële vraag waarmee scholen de markt afzoeken, vaak niet de daadwerkelijke vraag is waarbij ze hulp en advies kunnen gebruiken om hun kwaliteit een stap verder te brengen.⁹ Gevolg is dat het verbetertraject niet aansluit bij wat er nodig is om duurzaam te verbeteren.

Een goede «vraagarticulatie» vergt van besturen en schoolteams (een samenspel van schoolleider en leraren) dat ze een beeld hebben van de onderliggende oorzaken van wat ze op school willen verbeteren. Daarvoor is het nodig dat ze heldere doelen hebben, een analyse maken (onder andere op basis van beschikbare data over de interne organisatie, leerlingenpopulatie en onderwijsresultaten), weten welke expertise in het team benut kan worden, om tot slot op basis daarvan te weten op welke wijze er hulp van buitenaf nodig is. Deze manier van werken aan onderwijsverbetering is op veel scholen nog geen praktijk.¹⁰

b) Het aanbod wordt onvoldoende kritisch op kwaliteit en prijs beoordeeld

Het lukt scholen vaak niet om voldoende kritisch te zijn bij de beoordeling van de kwaliteit van het aanbod.¹¹ Hierdoor is er het risico dat er keuzes voor interventies worden gemaakt die niet het meest evidence-informed of effectief zijn, of waar de vertaalslag van «kennis over wat werkt» naar «de schooleigen context» niet goed is gemaakt. Dit betreft zowel missers op inhoudelijke evidentie, als op evidentie over de vorm. Zo zijn korte

⁹ Onderwijsraad (2019). *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁰ In 2022 en 2023 beoordeelde de Inspectie van het Onderwijs bij een kwart van de onderzochte besturen in het funderend onderwijs de kwaliteitszorg als onvoldoende. Inspectie van het Onderwijs (2024). *De Staat van het onderwijs 2024*, pag. 12. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Over de noodzaak van versterking van een continue verbetercultuur op scholen, waar factoren als leeromgeving, personeel en organisatie aan gekoppeld zijn, zie bijv. McKinsey (2020). Een verstevigd fundament voor iedereen. Amsterdam: McKinsey & Company.

¹¹ Suijkerbuijk, A. & Bokdam, J. (2019), *Educatieve Dienstverlening in po, vo en mbo: de educatieve infrastructuur vanuit schoolperspectief*. Utrecht: Oberon.

scholingsdagen vaak een stuk minder effectief dan langduriger trajecten, om een interventie echt te bestendigen.¹² Toch zijn kortdurende cursussen en workshops nog relatief veel in trek.¹³

Daarnaast komt uit de gesprekken naar voren dat besturen en schoolleiders vaak de prijs van marktaanbod niet zwaar meewegen bij de keuze voor externe inhuur (tenzij het aanbod gratis is), zoals uit gesprekken tijdens de verkenning naar voren is gekomen. Schoolleiders krijgen vaak van hun bestuur de ruimte om in te kopen binnen een vooraf (bij het opstellen van de jaarbegroting) bepaalde bandbreedte. Dit kan eraan bijdragen dat zij minder kritisch zijn op de prijs van de ingekochte dienst. Schoolleiders krijgen vanuit hun opleiding ook weinig mee over inkoop en scherp opdrachtgeverschap.

Bij de keuze voor een aanbieder blijken veel scholen met vaste partners te werken.¹⁴ Dit kan een voordeel zijn (de vaste partner kent de schooleigen context en het bespaart tijd voor de school), maar het kan ook leiden tot een keuze voor aanbod dat niet passend is. Kritische bevraging op de kwaliteit en prijs blijft dan wellicht vaker achterwege. Voor een deel van de scholen is de behoefte dermate specifiek, dat er maar een klein aanbod op is en scholen logischerwijs vaak samenwerken met vaste partners. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor scholen in het gespecialiseerd onderwijs en praktijkonderwijs, waar ook de samenwerkingsverbanden nog een rol kunnen hebben.

c) Gekozen interventies zijn onvoldoende ingebed in een lerende organisatie

Schoolleiders hebben leiding te geven in complexe situaties: situaties waarin «standaard aanpakken» niet zomaar werken¹⁵, maar moeten worden vormgegeven en bijgeschaafd naar de schoolspecifieke context, en pas echt ingebed raken als vanuit een collectieve verantwoordelijkheid op school voor onderwijsverbetering het lerarenteam er medevormgever van is.¹⁶ Het lukt onvoldoende om tijd te krijgen of maken om met elkaar aan schoolontwikkeling te werken¹⁷; de tekorten aan leraren en schoolleiders helpen hier ook niet in mee. Veel schoolleiders ontberen de benodigde «veranderkennis»: kennis over wat er nodig is om schooleigen routines aan te passen.¹⁸ Ook zien we dat schoolleiders vaak alleen (of met een bestuur of intern begeleider) in plaats van met hun team besluiten tot inkoop van bepaalde ondersteuning, waardoor het traject op minder draagvlak en eigenaarschap kan rekenen. Daarnaast zien we dat scholen met het inspectieoordeel «voldoende» minder urgentie voelen voor voortdurende kwaliteitsverbetering, waardoor ze minder investeren in het onderzoeken van hun volgende stap en welke hulp ze daarbij kunnen gebruiken.

¹² Van Veen, K. et al. (2010). Professionele ontwikkeling van leraren. Een reviewstudie naar effectieve kenmerken van professionaliseringsinterventies van leraren. pag.28–30. ICLON/ Expertisecentrum Leren van Docenten. Asterhan, C.S. & Lefstein, A. (2024). The search for evidence-based features of effective teacher professional development: a critical analysis of the literature. *Professional development in education*, 50 (1), 11–23.

¹³ CAOP, MOOZ en Centerdata (2022). Professionalisering van leraren en docenten.

¹⁴ Suijkerbuijk, A. & Bokdam, J. (2019), *Educatieve Dienstverlening in po, vo en vmbo: de educatieve infrastructuur vanuit schoolperspectief*. Utrecht: Oberon.

¹⁵ Education Endowment Foundation (2018) *Putting evidence to work: a school's guide to implementation*. London: Education Endowment Foundation.

¹⁶ Onderwijsraad (2019), *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹⁷ ResearchNed (2020), *Meta-analyse 25 jaar ondersteuning bij schoolontwikkeling*. Nijmegen: ResearchNed.

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Tot slot zien we dat scholen nog te weinig elkaar opzoeken en leren van elkaar.^{19, 20} Momenteel is er geen duidelijke eigenaar die het onderling leren van scholen en netwerkvorming stimuleert. Een lerende sector is een collectief belang; van individuele scholen kan niet worden verwacht dat ze dit realiseren. Hierdoor blijven scholen afhankelijker van externe inhuur en is er minder expertiseopbouw binnen de scholen en de sector dan wenselijk.

3.2 Knelpunten in het aanbod van marktpartijen

In het aanbod van de markt speelt een drietal knelpunten waardoor dat aanbod onvoldoende leidt tot passende, kwalitatief goede, impactvolle ondersteuning tegen een redelijke prijs.

a) Gebrekkige vindbaarheid en onheldere kwaliteit door intransparantie

Er is behoorlijk veel ondersteuningsaanbod; dit is niet gereguleerd, en er is ook niet één vindplaats voor al het aanbod. Een deel van de markt heeft zich verenigd in een eigen brancheorganisatie: OnderwijsOntwikkeling Nederland (OON), die een eigen keurmerk voert. Uit de gesprekken tijdens deze verkenning blijkt echter dat het OON-keurmerk voor scholen geen zwaarwegende factor is bij de keuze voor een aanbieder.

b) Gebrekkige vraagarticulatie leidt tot (te) integraal ontzorgend aanbod

Doordat scholen geen heel scherp beeld hebben van wat ze nodig hebben, spelen marktpartijen hierop in met «ontzorgend» of «integraal» aanbod. Sommige marktpartijen nemen wel de tijd om te helpen met de analyse van wat de school nu écht nodig heeft, maar we horen van besturen en schoolleiders ook terug dat er vaak al een «standaardaanbod» klaarligt: een aanzienlijk deel van de schoolleiders geeft aan dat het aanbod onvoldoende aansluit bij de situatie van de school.²¹ Daarmee is de ondersteuning toch meer «aanbodgericht» dan «vraaggericht», wat niet past bij de gehoopte uitwerking van de huidige marktstructuur.

Dit aanbod kan voor de korte termijn voor tevredenheid zorgen, maar voor de langere termijn te weinig duurzame impact opleveren, omdat er bij dat «ontzorgen» van scholen feitelijk taken worden overgenomen van schoolleiders of leraren, waardoor er onvoldoende expertiseopbouw plaatsvindt binnen de school. Ook heeft de aanbieder soms op een deel van dat aanbod veel expertise in huis, maar op een ander deel niet. Dit komt de kwaliteit niet ten goede.

c) Weinig concurrentie op kwaliteit en prijs

Doordat scholen zowel prijs als kwaliteit niet enorm kritisch beoordelen bij de keuze tussen aanbieders, en veel scholen in zee gaan met vaste partners (ondanks dat met name het aantal zzp'ers is toegenomen), is er minder prikkel voor de markt om het aanbod voortdurend te verbeteren en de scherpste te zoeken in kwaliteit en prijs.²² Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit en betaalbaarheid van de ondersteuning voor scholen.

¹⁹ Inspectie van het Onderwijs (2024). *De Staat van het onderwijs 2024*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

²⁰ Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 137 (Voortgangsrapportage Ontwikkelkracht).

²¹ Suijkerbuijk, A. & Bokdam, J. (2019), *Educatieve Dienstverlening in po, vo en vmbo: de educatieve infrastructuur vanuit schoolperspectief*. Utrecht: Oberon.

²² Onderwijsraad (2019). *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad, pag. 24,25.

3.3 Knelpunten in het aanbod van de overheid

Bij het aanbod vanuit de overheid speelt een tweetal knelpunten waardoor dat aanbod onvoldoende duurzame impact genereert.

a) Kortdurende impulsen kunnen een langetermijnaanpak belemmeren en zorgen voor een versnipperd ondersteuningsaanbod

Aanvullend overheidsaanbod hangt vaak samen met de (politieke) prioriteiten van dat moment. Geredeneerd vanuit de urgentie is de keuze voor een bepaalde manier van inrichten vaak goed te begrijpen en kan deze ook effectief zijn, maar het resultaat is – opgeteld naast het omvangrijke private aanbod – een behoorlijk versnipperd en wisselend ondersteuningslandschap. Ook kan gesubsidieerd aanbod (vanuit de overheid of bijvoorbeeld sectororganisaties) soms lijken op aanbod van de markt, wat onduidelijkheid kan opleveren voor scholen waar ze nu het beste af zijn met hun hulpvraag.

Vanuit de overheid wordt daarnaast vaak gewerkt met een kortcyclische aanpak met tijdelijke middelen in plaats van een structurele aanpak met een langetermijnperspectief. Voor scholen is een impuls met tijdelijke middelen lastiger in te bedden wanneer dit moet leiden tot duurzame verandering in schooleigen routines.²³

b) In ons pluriforme onderwijslandschap is maatwerk in aanbod cruciaal

Scholen in Nederland kennen een grote mate van autonomie en er is een pluriform landschap van scholen (zowel in visie als kwaliteit). Bij het inrichten van gesubsidieerd aanbod kan het lastig zijn daar goed op in te spelen²⁴, waardoor een deel van de scholen dat aanbod ervaart als «niet voor hen bedoeld», terwijl ze soms wél tot de doelgroep behoren die de overheid wil helpen een stap beter te worden.

3.4 Conclusie knelpunten ondersteuningsstructuur

Op basis van bovenstaande knelpunten is de conclusie dat de huidige inrichting van de ondersteuningsstructuur onvoldoende werkt voor scholen. Daarbij gaat het niet eenzijdig mis bij het aanbod vanuit de markt en ook niet eenzijdig bij de scholen: het spel ertussen levert onvoldoende op. Ook het overheidsaanbod kan beter worden ingericht. Het is niet te verwachten dat de situatie vanzelf verbetert; uit gesprekken blijkt dat alle partijen een grote opdracht zien voor de sector zelf, maar ook vragen om meer regie vanuit de overheid om te komen tot een ondersteuningsstructuur die beter werkt voor scholen.

4. Een perspectief voor de lange termijn

De afgelopen jaren is de ontwikkeling naar een meer lerende sector ingezet. Uit de gesprekken die in het kader van de verkenning zijn gevoerd kwam naar voren dat breed wordt gedeeld dat het belangrijk is om deze ontwikkeling voort te zetten. Met als doel een meer lerende onderwijssector met de school – en dus schoolleiders en leraren – aan het roer van onderwijsverbetering. Deze koers kan met een goed werkende ondersteuningsstructuur verder worden versterkt. De oplossingen voor de geconstateerde knelpunten zouden hier dan ook aan moeten bijdragen.

²³ Onderwijsraad (2019), *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad

²⁴ Kuijk, J.A.M. et al. (2015). *Procesevaluatie en effectmeting programma School aan Zet*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Dit vraagt om scholen die als lerende organisatie functioneren²⁵ met voldoende tijd en ruimte, sterke schoolleiders met onderwijskundige en veranderkennis, en lerarenteams die divers zijn samengesteld (onder andere met expert-leraren) en die medevormgever zijn van verbetertrajecten in de school.²⁶ Dat vraagt ook stevige beroepsgroepen die hun professie voortdurend bijschaven en versterken. En besturen die deze processen faciliteren en ondersteunen, hun schoolleiders in positie brengen en voorzien dat interne contexten van scholen dermate divers zijn, dat uniforme aansturing niet werkt. Een sector waarin mensen van elkaar leren binnen en tussen scholen, en waar samenwerking wordt gezocht met wetenschappers aan hogescholen en universiteiten. Waarbij het collectief belang van goed onderwijs breed wordt erkend en groter is dan (ervaren) concurrentiebelangen. En waarbij eventueel in te schakelen externe ondersteuning bijdraagt aan expertiseopbouw in de school of in de sector, wat één van de kenmerken is van de best presterende onderwijsstelsels.^{27, 28} Door een gerichte vraag vanuit besturen en scholen, zal zwak aanbod steeds minder lucratief zijn op de markt.

Om de ontwikkeling naar een lerende sector daadwerkelijk te realiseren en ervoor te zorgen dat de ondersteuningsstructuur daaraan bijdraagt zijn extra inspanningen van alle partijen nodig.

5. Oplossingsrichtingen voor een werkende ondersteuningsstructuur

De overheid heeft de afgelopen jaren regie genomen om haar zorg voor het onderwijs actiever in te vullen en tegelijkertijd de lat in de sector hoger te leggen ten aanzien van professionalisering en evidence-informed onderwijs. Dit wordt vaak gedaan in partnerschap met de sector. Bijvoorbeeld met het NGF-programma Ontwikkelkracht, met het opstellen van wettelijke deugdelijkheidseisen voor evidence-informed werken en via het Masterplan basisvaardigheden met de inzet van onderwijscoördinatoren (en expertisepunten en leernetwerken) om scholen te helpen bij de verbetering van hun onderwijs. Ook het NGF-programma Nationale Aanpak Professionalisering Leraren (NAPL) draagt hieraan bij, waarin het vakmanschap van leraren en collectief leren binnen de lerende organisatie centraal staan.

Daarnaast wordt het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) doorontwikkeld tot een Nationaal Kennisinstituut voor het Onderwijs (NKO). Dit Kennisinstituut start vanaf januari 2026 en moet voor alle sectoren in het onderwijs een sterke kennisbasis gaan bieden. Het is een essentiële sleutel die het vakmanschap van leraren en schoolleiders versterkt. Zij kunnen bij het kennisinstituut terecht voor toegankelijke, betrouwbare en onafhankelijke kennis over effectieve lesaanpakken en wetenschappelijke onderbouwde manieren om te professionaliseren en doorlopend het onderwijsproces te verbeteren.

Uit de verkenning blijkt dat de sector aangeeft zelf ook stappen te zetten in de ontwikkeling richting lerende sector, bijvoorbeeld met het inrichten van huisacademies, waarmee besturen en scholen een grotere regierol vervullen in het betrekken van externe partners.²⁹ We zagen echter ook

²⁵ Zie voor de zeven dimensies van een lerende organisatie onder andere: Neeleman, A. (2024). *Lerend leiderschap in de lerende school*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.

²⁶ Onderwijsraad (2019), *Samen ten dienste van de school*. Den Haag: Onderwijsraad.

²⁷ Hargreaves, D.H. (2012). *A self-improving school system: towards maturity*. Cambridge: Wolfson College.

²⁸ Tucker, M. (2019). *Leading High-Performance School Systems: Lessons from the World's Best*. Alexandria, Virginia: ASCD/ NCEE.

²⁹ Galan Groep (2021). *Omwillen van goed onderwijs. Verkenning scenario's kennisinfrastructuur onderwijs*.

scholen en besturen die zich nog veel laten leiden door wat marktpartijen aanbieden, in plaats van dat ze zelf de regie voeren in kwaliteitsverbetering. Om tot een lerende sector te komen is een transitie nodig, die op een deel van de scholen om een behoorlijke cultuuromslag vraagt. Uit de gesprekken tijdens de verkenning kwam naar voren dat men vraagt om, vanuit de overheidsverantwoordelijkheid voor goed onderwijs, (tijdelijk) meer regie te pakken en deze transitie te begeleiden. Door meer te sturen op een ondersteuningsstructuur die eraan bijdraagt om de beweging naar sterke lerende scholen te maken en te borgen dat het aanbod voor scholen vanuit markt en overheid kwalitatief goed en passend is.

Hoe verdere stappen te zetten?

De uiterste varianten voor de inrichting van een ondersteuningsstructuur denkbaar, namelijk «alle onderwijsondersteuning via de markt laten verlopen» en «voortaan alle onderwijsondersteuning via de overheid», zijn verkend en besproken met partijen en worden allebei onwenselijk geacht. Het volledig afschaffen van het overheidsaanbod zou de afhankelijkheid van de markt groter maken. Ook bij het bereiken van een lerende sector is er nog een overheidsverantwoordelijkheid bepaald aanbod te borgen, of bepaalde tijdelijke impulsen te organiseren. Het andere uiterste, het afschaffen van marktaanbod, levert ook onwenselijke resultaten op. Lessen uit het verleden, maar ook uit het buitenland, laten zien dat volledig centraal georganiseerd aanbod onvoldoende aansluit op behoeftes in het veld en dat het vernieuwing en verbetering remt. Ook zou volledig overheids-aanbod de afhankelijkheid van externe hulp niet verkleinen, en daarmee de beweging naar lerende organisaties en een lerende sector niet versterken.

Een goede ondersteuningsstructuur omvat een samenspel tussen scholen, markt én overheid. Langs die drie lijnen zijn de oplossingsrichtingen verkend:

- 1) het versterken van scholen en de sector,
- 2) het reguleren van het marktaanbod, en
- 3) het herstructureren van het overheidsaanbod.

Uit de verkenning komt naar voren dat op alle drie de vlakken, aanvullend op elkaar, verbeteringen nodig zijn om te komen tot een duurzame stevige ondersteuningsstructuur die scholen echt verder helpt in kwaliteitsverbetering.

5.1 Sterkere scholen en sector

Allereerst is het van belang om scholen en de sector sterker toe te rusten, zodat ze ook de regie kunnen nemen in onderwijsverbetering. Die transitie vraagt om sterke beroepsgroepen, professionele leergemeenschappen, en een lerende cultuur. In het onderwijsveld is men hier ook al mee bezig, door bijvoorbeeld de samenwerking te zoeken met hogescholen en universiteiten, het inrichten van eigen huisacademies voor bij- en nascholing, en het werken met kwaliteitscoördinatoren en vakspecialisten in de school. Ook zijn er overheidsprogramma's en initiatieven die dit ondersteunen, zoals benoemd in paragraaf 4 van deze brief.

Voor een volgende stap om deze richting verder te versterken, zijn oplossingen verkend op het gebied van professionalisering, de ontwikkeling van een «zelfscan» voor scholen als lerende organisatie, of de ontwikkeling van een handreiking of leidraad voor vraagarticulatie, zodat scholen en besturen scherper en gericht het gesprek aankunnen met marktpartijen. Hier hoort ook bij dat scholen onderling kennis delen en meer van elkaar leren. Er is veel kennis uit de wetenschap en de onderwijspraktijk beschikbaar die beter benut moet worden.

Zoals in de Voortgangsbrief Lerarenstrategie³⁰ aangekondigd zullen er de komende periode stappen worden gezet om blijvende professionalisering te versterken en beroepsgroepvorming van zowel leraren als schoolleiders goed op gang te helpen.

5.2 Regulatie van de markt: transparantie op kwaliteit en prijs

Scholenteams en besturen moeten zelfbewust kunnen kiezen voor kwalitatief hoogwaardig aanbod tegen een redelijke prijs. Zodat, vanuit een scherpere vraag en een bewustere keuze, het marktaanbod zich daarnaar zal richten en ook in kwaliteit en passendheid zal verbeteren. Daarvoor is het allereerst nodig dat scholen een overzicht hebben van waar er allemaal uit te kiezen valt, zowel bij onderwijsadviesbureaus als bij zzp'ers. Daarnaast is het van belang dat ze een beeld hebben van wanneer aanbod «goed» aanbod is, en dat het aanbod bijdraagt aan expertiseopbouw binnen de school of het bestuur.

Dit inzicht in het aanbod van externe hulp en de kwaliteit ervan komt niet vanzelf tot stand. Er is wel een keurmerk dat door brancheorganisatie OON wordt uitgegeven; het is goed dat de branche deze handschoen zelf heeft opgepakt. Dit keurmerk geeft momenteel echter voor scholen beperkt inzicht in de kwaliteit van de geboden diensten. Ook is het (nog) niet geschikt voor zzp'ers³¹. Daarnaast ontbreekt het aan bekendheid en ervaren eigenaarschap in het onderwijsveld, waardoor de bedoelde doorwerking van het keurmerk gering is. Het betreft hier een ordeningsvraagstuk, met behoefte aan spelregels en regie vanuit de overheid daarop. De overheid heeft een verantwoordelijkheid dit inzicht in kwaliteit te borgen, en dus vraagt dat een bepaalde vorm van marktregulatie.

Hierbij zijn er verschillende opties aan bod gekomen in de verkenning: afspraken maken over een kwaliteitskader en kwaliteitsalliantie (conform de route die nu wordt verkend voor de leermiddelenmarkt), het invoeren van een keurmerk, of accreditatie of certificering (bijvoorbeeld via een register) van aanbieders dan wel aanbod. Uit gesprekken met het scholenveld, marktpartijen en wetenschappelijke experts kwam naar voren dat het inrichten van een *kwaliteitsalliantie*, om daarmee met elkaar tot een kwaliteitskader voor de onderwijsadviesmarkt te komen, voor nu de meest kansrijke optie is. Een kwaliteitsalliantie bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de school, de markt en de overheid en borgt in gezamenlijke verantwoordelijkheid – met behulp van wetenschappelijke experts – de kwaliteit binnen de ondersteuningsstructuur. Daarvoor zal de alliantie o.a. een kwaliteitskader opstellen, zodat scholen meer handvatten hebben betere keuzes te maken voor passende effectieve ondersteuning met duurzame impact. Dit zal scholen een sterkere (informatie)positie opleveren waardoor zij meer aan het roer van hun eigen kwaliteitsverbetering komen te staan. Ook ten behoeve van het bij- en nascholingsaanbod (vanuit NAPL) en de leermiddelen wordt op dit moment gewerkt aan een vergelijkbare oplossingsrichting. Met deze oplossingsrichting kan ook concrete invulling worden gegeven aan het verzoek van uw Kamer om sectororganisaties te vragen meer bewustwording te creëren bij

³⁰ Kamerstuk 27 923, nr. 514.

³¹ Om lid te worden van OON en het keurmerk aan te kunnen vragen, moeten er minimaal 5 fte in dienst zijn en is een minimale gemiddelde jaarlijkse omzet van een kleine 1 mln euro vereist. De aanvraag van het keurmerk is voor zzp'ers relatief duur en het jaarlijkse lidmaatschap van OON bedraagt een percentage van de omzet (met een maximum en een minimum bedrag). Een aantal jaar geleden ontwikkelde OON een register voor onderwijsadviseurs (KZGO) waarin zzp'ers zich konden registreren. Het animo was echter beperkt (ook vanwege gebrek aan vraag vanuit scholen hiernaar), waardoor het ook om financiële redenen niet lukte dit register goed van de grond te krijgen.

scholen om kritischer en zorgvuldiger om te gaan met het aanbod van private partijen.³²

5.3 Gerichtere ondersteuning vanuit de overheid

Het overheidsaanbod, direct uitgevoerd door de overheid of gesubsidieerd via de overheid, heeft de publieke functie om scholen te versterken. Dat aanbod betreft taken waarvan het een structurele overheidsverantwoordelijkheid is om die te borgen, of het betreft taken waarvoor de overheid een tijdelijke impuls noodzakelijk acht, omdat de sector of de markt die (nog) niet (of niet snel genoeg) invulling kan geven. Wat een structurele overheidsverantwoordelijkheid is, moet structureel geborgd zijn. Dit betekent niet dat de overheid deze ook altijd zelf moet uitvoeren. Dat betekent wel dat de overheid er structureel voor moet zorgen dat bepaalde ondersteuning tot stand komt. En wat om een tijdelijke impuls vraagt, moet op zo'n manier zijn ingericht dat de juiste actoren het op termijn desgewenst goed kunnen overnemen.³³

Bij een structurele overheidsverantwoordelijkheid gaat het bijvoorbeeld om de verantwoordelijkheid om scholen en besturen die een oordeel zeer zwak of onvoldoende van de inspectie hebben gekregen zo snel mogelijk weer naar een voldoende te helpen. Het is een stelselverantwoordelijkheid dat leerlingen zo kort mogelijk last hebben van ondermaatse kwaliteit.

Bij tijdelijke verantwoordelijkheden en impulsen kan worden gedacht aan de onderwijscoördinatoren van het Ministerie van OCW van het Masterplan basisvaardigheden en de hulp die zij momenteel bieden aan scholen bij de vraagarticulatie voor een verbeterplan. Dit is een bewuste keuze vanuit het kabinet en komt voort uit de grote urgentie om de prestaties op de basisvaardigheden van leerlingen te verbeteren. Datgene wat zij doen, past bovendien heel goed bij één van de belangrijkste knelpunten uit deze verkenning: samen met de scholen scherper krijgen wat er nu écht aan de hand is op school, en welke hulpvraag daar dan bij hoort voor eventueel extern in te schakelen ondersteuning. De eerste resultaten hiervan zijn bovendien veelbelovend.³⁴ De komende jaren blijft de urgentie op basisvaardigheden hoog, en blijft het nodig het scholenveld op deze manier te ondersteunen bij de vraagarticulatie.

Bij zowel structurele als tijdelijke overheidsverantwoordelijkheden, kan het in de vormgeving van het aanbod gaan om publiek aanbod of om een vorm van *publieke regie* op uitvoering die (mede) wordt ingevuld door private partijen of de onderwijssector zelf. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor de programma's Goed Worden Goed Blijven, Leren verbeteren en Ontwikkelkracht. Alleen de onderwijscoördinatoren voor het Masterplan Basisvaardigheden zijn in dienst van OCW.

Uit de verkenning komt naar voren dat het voor de overzichtelijkheid voor scholen (en de doelmatigheid van besteding van middelen) goed is het overheidsaanbod gericht en zo veel mogelijk gebundeld te organiseren. Niet alleen de inzichtelijkheid en toepasbaarheid van het private aanbod, maar ook die van het publieke aanbod en het aanbod dat onder publieke regie tot stand komt, kan worden verbeterd. Daarbij is helderheid en transparantie over de rollen, verantwoordelijkheden en inzet van alle partijen in en om het onderwijs essentieel. Dat biedt duidelijkheid en houvast aan het onderwijsveld wie waarvoor aan de lat staat.

³² Kamerstuk 36 600 VIII, nr. 109

³³ Dit sluit aan op wat in de herijkingsbrief sturing (Kamerstuk 31 293, nr. 727) en de brief over het Herstelplan (Kamerstuk, 31 293, nr. 762) is benoemd.

³⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 775.

Ten slotte

De conclusie uit deze verkenning is dat de manier waarop we de huidige ondersteuningsstructuur hebben ingericht onvoldoende leidt tot impactvolle onderwijsverbetering op de scholen. Er is meer inspanning van uit de sector zelf en meer publieke regie op het aanbod nodig, inclusief concrete maatregelen, om de ondersteuningsstructuur zó in te richten dat scholen meer zelf aan het roer komen te staan van hun eigen kwaliteitsverbetering.