



Educatieve dienstverlening in po, vo en mbo

De educatieve infrastructuur vanuit
schoolperspectief

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Achtergrond van het onderzoek.....	5
1.2	Doel- en vraagstelling.....	7
1.3	Onderzoeksaanpak.....	8
1.4	Leeswijzer.....	9
2	Inzet en beleid educatieve dienstverlening.....	11
2.1	Inzet educatieve dienstverlening.....	11
2.2	Instellingsbeleid.....	12
2.3	Concluderend.....	15
3	Professionalisering.....	17
3.1	Type diensten.....	17
3.2	Dienstverleners en overwegingen.....	18
3.3	Veranderingen in inzet educatieve dienstverlening.....	19
3.4	Knelpunten.....	22
4	Leerlingenzorg en ondersteuning.....	25
4.1	Type diensten.....	25
4.2	Dienstverleners en overwegingen.....	25
4.3	Veranderingen in inzet educatieve dienstverlening.....	26
4.4	Knelpunten.....	29
5	Leermiddelen, methoden, toetsing en examinering.....	31
5.1	Type diensten.....	31
5.2	Dienstverleners en overwegingen.....	32
5.3	Veranderingen in inzet educatieve dienstverlening.....	33
5.4	Knelpunten.....	35
6	Organisatieontwikkeling, advies en onderzoek.....	37
6.1	Type diensten.....	37
6.2	Dienstverleners en overwegingen.....	37
6.3	Veranderingen in inzet educatieve dienstverlening.....	39
6.4	Knelpunten.....	41
7	Samenvatting en conclusies.....	43
7.1	Type diensten.....	43
7.2	Dienstverleners.....	43
7.3	Overwegingen.....	44
7.4	Veranderingen in de inzet van externe educatieve dienstverlening.....	46
7.5	Tevredenheid en aandachtspunten.....	47
Bijlage 1	Overige terreinen.....	49
Bijlage 2	Gespreksleidraad.....	50
Bijlage 3	Analyse respons enquête.....	51

1 Inleiding

Het ministerie van OCW heeft de Onderwijsraad gevraagd in 2019 een advies uit te brengen over de 'educatieve infrastructuur' in Nederland en de educatieve dienstverlening aan scholen. Ter voorbereiding op dit advies heeft de Onderwijsraad onderzoeksbureau Oberon gevraagd om in kaart te brengen hoe scholen en onderwijsinstellingen in het po, vo en mbo omgaan met educatieve dienstverlening en wat voor scholen overwegingen zijn om educatieve dienstverlening extern in te kopen danwel intern te organiseren.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Educatieve dienstverlening

Het Nederlandse onderwijsbestel kent een aanzienlijke educatieve infrastructuur van organisaties die invloed hebben op scholen¹ en het onderwijs. Onderdeel van die infrastructuur zijn organisaties of bovenbestuurlijke verbanden die uiteenlopende 'educatieve diensten' verlenen aan onderwijsinstellingen. In 2010 definieerde de Onderwijsraad onderwijsondersteuning of educatieve dienstverlening als "in ieder geval de volgende activiteiten:

- het ontwikkelen en vernieuwen van het onderwijs;
- het in het kader daarvan ontwikkelen van materialen, methodieken en deskundigheidprogramma's en het leveren van bijdragen aan de invoering daarvan, een en ander mede door middel van studie en onderzoek;
- het verzorgen van pedagogische of denominatieve ondersteuning;
- het ontwikkelen van toetsen, examens en peilingen;
- het ontwikkelen van kerndoelen, leerplannen, examenprogramma's en in voorkomend geval leermiddelen;
- het doen verrichten van (kortlopend) onderzoek ten dienste van het onderwijs;
- en andere activiteiten ten behoeve van de schoolorganisatie of het onderwijs aan een school die dienen tot begeleiding, ontwikkeling, advisering, informatieverstrekking en evaluatie, alsmede activiteiten die een optimale schoolloopbaan van leerlingen bevorderen."²

In het huidige werkprogramma³ van de raad staan twee aanvullingen op deze activiteiten genoemd:

- het geven van specialistische pedagogische begeleiding aan leerlingen met specifieke behoefte;
- het begeleiden van leraren en schoolleiders in hun professionele ontwikkeling, ontwikkelen van deskundigheidsprogramma's.

Omslag naar vraagfinanciering

Deze educatieve infrastructuur is al lange tijd in beweging. Tot 2008 kenden het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) een aanbodgestuurde educatieve dienstverlening waarbij de schoolbegeleidingsdiensten en de pedagogische centra scholen ondersteuning gaven rond leerlingzorg en –begeleiding en aan 'systeembegeleiding' deden. Daarna is het stelsel steeds meer vraaggericht

¹ Vanwege de leesbaarheid spreken we in dit rapport van scholen, waar we generiek alle onderwijsinstellingen in het po, vo en mbo bedoelen.

² Onderwijsraad (2010) *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*, Den Haag.

³ Onderwijsraad (2018) *Werkprogramma 2019*, Den Haag. Verkregen van: https://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Werkprogramma_2.pdf

gemaakt, doordat het Rijk de budgetten voor deze organisaties afbouwde en toevoegde aan de lumpsum van scholen.

Door de overgang naar vraagfinanciering en veranderingen in de verhouding tussen de educatieve infrastructuur, de overheid en de onderwijspraktijk, is het minder afgebakend welke partijen wel en niet tot de educatieve infrastructuur moeten worden gerekend. Er is een groot veld van organisaties die de overheid inzet bij 'lenige netwerksturing'⁴ om beleid te ontwikkelen en te implementeren. Overheden hebben op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau veel tijdelijke en specifieke programma's aangeboden en gefinancierd. Deels via de sectororganisaties (voorbeelden zijn programma's als goed worden, goed blijven, leren verbeteren, stap 2, mbo in bedrijf), deels via andere organisaties of instellingen (bijvoorbeeld het Platform Beta Techniek dat het programma School aan Zet uitvoerde). Sectororganisaties zijn zo tegelijkertijd belangenbehartiger als dienstverlener voor aangesloten scholen.

Aanbieders van advies, ondersteuning of onderzoek kunnen tegelijkertijd direct publiek bekostigd worden (bijvoorbeeld voor inzet op (delen van) specifieke programma's) als concurreren om 'marktopdrachten' voor individuele schoolbesturen. Ook zijn er na de overgang naar de vraagfinanciering nog een aantal ondersteuningsorganisaties met wettelijke taken en/of structurele directe subsidiering door het ministerie van OCW. Deze instituten, zoals Kennisnet, SLO en CITO, ondersteunen scholen in po, vo en mbo direct of indirect op het terrein van ICT, leerplanontwikkeling respectievelijk examens.

Onderliggende en verwante ontwikkelingen

Daarnaast doen zich op de specifieke ondersteuningsterreinen verschillende relevante ontwikkelingen voor die ook invloed hebben op de betrokken actoren en afname van diensten door scholen.

In het professionaliseringsaanbod zetten met name grotere schoolbesturen steeds vaker interne academies of leergangen op voor zowel schoolleiders als docenten. Ook werken scholen nauw samen met de pabo's en 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'. Daarnaast is er een zeer divers aanbod van andere private en publieke aanbieders van formele, non-formele en informele professionaliseringsactiviteiten. Dit gaat van nascholing op een methode, intervisienetwerken, tot leergangen leiderschap die bij of via de sectororganisaties worden aangeboden.

De drie sectororganisaties hebben daarbij ook verschillende rolopvattingen, die over de tijd veranderen. Ook hier zien we intermediaire of hybride vormen, zoals de verschillende verbeterprogramma's gericht op (zeer) zwakke scholen en het programma Leerkracht, deels bekostigd door scholen zelf, deels vanuit fondsen en subsidies.

Op het vlak van specialistische pedagogische begeleiding hebben de samenwerkingsverbanden passend onderwijs sinds 2015 een belangrijke positie. Echter, er is grote variatie in de mate waarin de samenwerkingsverbanden daadwerkelijk scholen ondersteunen, of dat per bestuur of school intern dan wel extern ondersteuning en begeleiding wordt georganiseerd. Ook in het mbo verschillen scholen in de mate waarin ze ondersteuning en zorg in de eerste lijn integreren, intern in de tweede lijn vormgeven of gebruik maken naar externe ondersteuners.

⁴ Zie Hooge (2017) *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.

Ook de markt voor methodieken, leermiddelen en toetsen is de afgelopen jaren sterk in beweging. Rondom de inkoop van leermiddelen is zowel in het po als het vo sprake van een formalisering en concentratie bij uitgevers en distributeurs⁵. Tegelijkertijd worden bestaande verhoudingen onder druk gezet door de mogelijkheden van ICT. Scholen, docenten, ouders en leerlingen hebben veel wensen op het vlak van digitale dienstverlening. De vraag naar diensten die op elkaar zijn afgestemd en met elkaar samenwerken, werkt toenemende verwevenheid en interactiviteit van verschillende producten en diensten in de hand, wat gevolgen heeft voor dit deel van de educatieve dienstverlening⁶.

Een werkdefinitie

Tegen deze achtergrond maken we in deze rapportage systematisch onderscheid tussen (type) diensten en (type) aanbieders. Gezien het doel van het gevraagde onderzoek, nemen we daarbij het handelingsperspectief van de scholen als uitgangspunt. Educatieve dienstverlening beslaat dan die externe diensten of producten waar scholen zelf voor kiezen gebruik te maken én die gericht zijn op het verbeteren van het primaire proces, met de volgende kenmerken:

1. *Dienstverlening*: scholen bepalen of en in hoeverre ze daarvan gebruik maken. Daaruit volgt dat niet inbegrepen zijn stelselorganisaties als het ministerie van OCW, de Inspectie van het Onderwijs en het 'belangenorganisatie-deel' van de sectororganisaties. Wel kan zowel dienstverlening door aanbieders vanuit het private/commerciële domein als vanuit het (indirect) publieke of collectief bekostigde domein worden aangeboden.
2. *Educatief*: gericht op bijdragen aan het primaire proces. De dienstverleners die scholen inzetten ten behoeve van de ondersteunende processen (huisvesting, schoonmaak, vervoer) vallen er buiten. In de praktijk is dat onderscheid bijvoorbeeld op het vlak van organisatieontwikkeling en ICT-ondersteuning lastiger te maken en vanuit de optiek van scholen ook minder relevant.
3. *Extern*: er is sprake van inkoop of gebruik van school(bestuur)externe diensten. Bijvoorbeeld een intervisienetwerk voor teamleiders binnen een bestuur valt er buiten, de inhuur van een externe coach valt wel onder externe dienstverlening.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe de educatieve infrastructuur er uitziet vanuit het perspectief van po-, vo- en mbo-instellingen. De uitkomsten van dit onderzoek leveren een belangrijke feitelijke bijdrage aan het advies dat de Onderwijsraad in 2019 zal uitbrengen over de 'educatieve infrastructuur'. Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Voor welke diensten en producten schakelen scholen externe educatieve dienstverleners in?
2. Hoe zien beleids- en keuzeprocessen er binnen scholen en besturen uit? Waarop wordt de keuze voor een specifieke dienstverlener gebaseerd? In hoeverre zijn de verschillende geledingen zoals leraren, directies en besturen hierbij betrokken en hoe beoordelen ze elkaars rol daarin?
3. Vanuit welke partijen of organisaties wordt deze educatieve dienstverlening ingezet?
4. Wat zijn overwegingen om educatieve diensten extern in te kopen danwel om deze binnen de school of het bestuur zelf te organiseren?

⁵ Zie o.a. SEO/Oberon (2016) *Gratis maakt nog niet goed(koop)*, *Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken*

⁶ Zie Oberon/SEO (2016) *Kwaliteit, betrouwbaarheid of innovatie? Onderzoek naar de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs*.

5. Wat is de omvang van deze externe educatieve dienstverlening en welke financieringsbronnen worden daarvoor ingezet?
6. Welke veranderingen zien scholen op de inzet van externe educatieve dienstverlening?
7. Wat is de tevredenheid over de dienstverlening en welke knelpunten ervaren scholen op dit terrein?
8. Wat zijn relevante verschillen en overeenkomsten tussen de sectoren? Wat zijn relevante schoolkenmerken (bestuursomvang of schoolgrootte) die een rol spelen?

1.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen hebben zowel kwalitatieve als meer kwantitatieve karakteristieken. Daarom kent dit onderzoek een kwalitatieve fase waarin verdiepende interviews zijn uitgevoerd met alle geledingen en een kwantitatieve fase waarin kernbevindingen zijn getoetst door een (online) bevraging van een representatieve steekproef van scholen. De onderzoeksaanpak bestaat uit de volgende fasen en onderzoeksactiviteiten:

Diepte-interviews

In de periode van 11 december tot en met 9 januari zijn diepte-interviews gehouden met betrokkenen van negen scholen van wisselende grootte: drie binnen het mbo, vier binnen het vo en twee binnen het po. Een deel van deze interviews is face to face afgenomen, een deel telefonisch. Vanwege beperkte ruimte in de planning en een startdatum vlak voor de kerstvakantie, zijn veel scholen vanuit het persoonlijke professionele netwerk benaderd voor deelname aan deze kwalitatieve voorstudie. De diepte-interviews waren semigestructureerd, aan de hand van een leidraad (bijlage 2). In de leidraad zijn de onderzoeksvragen uitgewerkt, maar is er nadrukkelijk ook ruimte gelaten voor het perspectief van de scholen en betrokkenen zelf.

Door middel van de diepte-interviews is er een eerste kwalitatief beeld verkregen van mechanismes en afwegingen rondom het gebruik van educatieve diensten, welke diensten en producten er worden afgenomen en wie hierbij betrokken zijn. Op basis van de gespreksleidraad zijn labels gevormd waarmee de gespreksverslagen zijn gecodeerd en geanalyseerd.

Vragenlijst

Die analyse heeft veel input geleverd voor de vraagstelling en antwoordmogelijkheden in de vragenlijst. Ook zijn terreinen vastgesteld waarop de meeste educatieve dienstverlening wordt afgenomen. Dit zijn:

- Professionalisering;
- Leerlingenzorg en –ondersteuning;
- Leermiddelen, methoden, toetsing en examinering;
- Organisatieontwikkeling, advies en onderzoek.

In samenspraak met de Onderwijsraad is vervolgens een concept-vragenlijst ontwikkeld. Vervolgens is de concept-vragenlijst in een testfase voorgelegd aan enkele respondenten uit de populatie die de vragenlijst hebben ingevuld en om feedback is gevraagd. Naar aanleiding van de feedback uit deze testfase is de vragenlijst aangepast en ingekort om de belasting van de respondenten te beperken.

Steekproef en respons

De vragenlijst voor het primair onderwijs is uitgezet onder een steekproef van scholen. Uit alle 6800 basisscholen (BRIN-nummers hoofdvestiging) is een steekproef van 1600 scholen getrokken, die per mail

een uitnodiging voor de enquête hebben ontvangen. In totaal hebben daarvan 173 de vragenlijst volledig ingevuld. Nog eens 42 respondenten hebben de vragen over minimaal een terrein volledig ingevuld en zijn daarom wel opgenomen in de analyse.⁷ In totaal zijn in het po 215 scholen opgenomen in de analyse, een respons van 13%.⁸

In het voortgezet onderwijs zijn alle hoofdvestigingen benaderd voor de enquête, dit zijn 642 scholen. In totaal hebben daarvan 116 de vragenlijst volledig ingevuld. 16 respondenten hebben de vragen van minimaal een terrein volledig ingevuld en zijn daarom alsnog opgenomen in de analyse. In totaal zijn in het vo 132 scholen opgenomen in de analyse, een respons van 21%.⁸

Voor zowel het po als het vo is de respons op hoofdlijnen representatief voor de populatie wat betreft leerlingaantallen en bestuurlijke omvang, met een uitzondering: in het vo hebben relatief veel schoolleiders meegedaan van grotere locaties (meer dan 950 lln). In bijlage 3 staat een nadere analyse van de respons.

In het mbo zijn alle 65 mbo-instellingen integraal benaderd. Om van elke mbo-instelling gericht de contactgegevens te achterhalen van de persoon die het meeste overzicht heeft over de inzet van externe educatieve diensten en producten, is er een telefonische voorronde gehouden onder alle mbo instellingen. Hierbij kan gedacht worden aan een directeur inkoop, directeur strategie, beleid of onderwijs of een van de leden van het college van bestuur. Deze contactgegevens vormen het panelbestand van het mbo.

Binnen het mbo zijn aanvullend ook vragenlijsten uitgezet onder opleidingsdirecteuren, omdat de afstand tussen bestuur en werkvloer en de verschillen binnen instellingen groot kunnen zijn. Opleidingsdirecteuren zijn indirect benaderd; de contactpersonen op bestuursniveau hebben we gevraagd een link naar de vragenlijst naar drie opleidingsdirecteuren van uiteenlopende richtingen door te sturen. In totaal hebben 22 panelleden en 8 opleidingsdirecteuren de vragenlijst volledig ingevuld. Drie opleidingsdirecteuren hebben de vragenlijst niet volledig afgerond, maar wel alle de vragen van minimaal een terrein volledig ingevuld. Deze groepen zijn samengevoegd, daarmee zijn in het mbo 33 respondenten meegenomen in de analyse, van tenminste 22 instellingen.⁹

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we het algemene beleid van scholen op de inzet van educatieve dienstverlening. In hoofdstuk 3 tot en met 6 worden per terrein de ingezette dienstverleners en overwegingen voor externe dienstverlening, de veranderingen in de inzet van educatieve dienstverlening en de knelpunten besproken. We sluiten af met overkoepelende conclusies en de beantwoording van de onderzoeksvragen in hoofdstuk 7.

⁷ Uit een analyse van de respondenten die de vragenlijst hebben afgerond en de respondenten die de vragenlijst niet volledig hebben afgerond, blijkt dat deze groepen niet wezenlijk van elkaar verschillen op achtergrondkenmerken als bestuursomvang en schoolgrootte. Ook hun gebruik van ondersteuning en de veranderingen daarin zijn niet anders.

⁸ Voor een vragenlijst zonder vooraankondiging in nieuwsbrieven, uitgezet in de vakantieperiode en met een beperkte looptijd is de respons voor het po en vo naar verwachting.

⁹ Ruim de helft van de opleidingsdirecteuren heeft de optionele vraag om welke instelling het ging, niet beantwoord.

2 Inzet en beleid educatieve dienstverlening

In dit hoofdstuk kijken we op welke terreinen scholen externe educatieve dienstverlening inzetten, of er sprake is van overkoepelend beleid hierop en op welk niveau dat plaatsvindt. Ook gaan we in op de kwalitatieve vragen naar beleids- en keuzeprocessen binnen scholen en besturen.

2.1 Inzet educatieve dienstverlening

Uit de verkennende ronde gesprekken kwam het beeld dat er grote verschillen zijn tussen sectoren en tussen scholen in de mate waarin en de manier waarop zij gebruik maken van externe educatieve dienstverlening of dat ze ervoor kiezen binnen de onderwijsteams of op bestuursniveau expertise te organiseren. Voor het mbo werd in de interviews gesteld dat de meeste ROC's door hun eigen stafafdelingen de mogelijkheden hebben om een groot gedeelte van de benodigde ondersteuning voor onderwijsteams intern op te lossen.

“Doordat de ROC's steeds meer zelf zijn gaan doen, is de externe 'schil' steeds kleiner geworden. Zeker op de grotere ROC's, waar het aantal mensen dat hiermee te maken heeft zo groot is, wordt veel kennis intern gecreëerd. Externe bureaus voegen daarom vaak weinig toe aan de bestaande knowhow op ROC's.” (Directeur mbo)

Tabel 2.1 laat echter zien dat bijna alle scholen in alle drie de sectoren gebruik maken van externe educatieve dienstverlening. Twee tot zes procent maakt geen gebruik van externe educatieve dienstverlening. De meeste van deze scholen hebben geen behoefte aan educatieve diensten of producten omdat er voldoende expertise in huis is of dat alles intern wordt ontwikkeld. Bijna al deze scholen geven ook aan dat dit niet veranderd is in de afgelopen vijf jaar.

Bijna alle scholen in het po en vo nemen diensten en producten af op het terrein van professionalisering, gevolgd door dienstverlening op het terrein van (digitale) leermiddelen, methoden, toetsing en examinering. Binnen het mbo ligt dit net andersom, maar is het beeld in grote lijnen vergelijkbaar. Binnen het po en vo nemen de meeste scholen diensten af op drie terreinen, binnen het mbo is dit vier terreinen (Tabel 2.2).

Tabel 2.1 Terreinen waar educatieve dienstverlening wordt afgenomen

	PO	VO	MBO
Professionalisering	95%	89%	85%
(digitale) Leermiddelen, methoden, toetsing en examinering	74%	79%	91%
Leerlingenzorg en ondersteuning	61%	45%	58%*
Organisatieontwikkeling, advies en onderzoek	49%	56%	58%
Ander terrein, namelijk	4%	5%	6%
Mijn school/instelling maakt geen gebruik van externe educatieve dienstverlening	2%	5%	6%
n	215	132	33

*Zorg en ondersteuning voor studenten

De vier terreinen zoals hierboven weergegeven zijn afkomstig uit de analyse van de verdiepende interviews en een analyse van eerdere definities zoals de Onderwijsraad die door de jaren heen heeft gehanteerd. Het is mogelijk dat er buiten deze vier gebieden ook op andere terreinen educatieve dienstverlening wordt afgenomen. Binnen het po en vo heeft een op de twintig respondenten een ander terrein opgegeven waarop ze educatieve dienstverlening afnemen (Tabel B1.1). De opgegeven terreinen zijn zeer uiteenlopend, van muziek en cultuur, inhuur van personeel tot marketing. Gezien de grote variatie en het kleine aantal overige terreinen is het niet zinvol of mogelijk om een nadere clustering of analyse van deze terreinen te maken.

Op basis van de verdiepende interviews kwam een beeld dat in het vo en po de omvang van het bestuur, de mate van (bovenschoolse) deskundigheid/staf en de aanwezigheid van een interne academie bepalen in hoeverre ondersteuning intern georganiseerd danwel extern ingekocht wordt. Uit analyse van de vragenlijst blijkt dat er geen significante verschillen zijn tussen de sectoren in het percentage scholen dat wel of geen gebruik maakt van externe educatieve dienstverlening. Ook als we kijken naar het aantal terreinen waarop scholen externe dienstverlening afnemen, zijn er geen significante verschillen tussen de sectoren.

Tabel 2.2 Aantal terreinen waarop scholen educatieve dienstverlening afnemen

	PO	VO	MBO
1 terrein	7%	8%	6%
2 terreinen	24%	23%	12%
3 terreinen	41%	39%	36%
4 terreinen	24%	24%	39%
5 terreinen	2%	1%	0%
Geen terreinen	2%	5%	6%

Wanneer wordt gekeken naar relevante achtergrondkenmerken van scholen, blijkt dat deze in ons onderzoek niet samenhangen met de inzet van educatieve dienstverlening. Zowel de schoolgrootte als het aantal scholen binnen het bestuur, hebben geen invloed op het wel of niet afnemen van educatieve dienstverlening of op het *aantal* terreinen waarop scholen diensten afnemen.

2.2 Instellingsbeleid

Geen overkoepelend thema

De helft van de scholen in po en vo heeft geen overkoepeld beleid op het extern inkopen danwel het intern organiseren van educatieve diensten en producten. Binnen het mbo is er iets vaker overkoepelend beleid (39% niet). Van de scholen die wel aangeven een overkoepeld beleid te hebben, geven de meeste aan dat dit op bestuursniveau ligt (39% tot 45%). Een overkoepelend beleid op schoolniveau in het po en vo of op locatie-, academie- of collegeniveau in het mbo komt minder vaak voor (13% po tot 29% in het mbo).

Tabel 2.3 Niveaus van overkoepelend beleid*

	PO	VO	MBO
Ja, op bestuursniveau, namelijk	39%	41%	45%
Ja, op schoolniveau, namelijk	13%	23%	-
Ja, op locatie, academie – of collegeniveau, namelijk	-	-	29%
Ja, op een ander niveau, namelijk	5%	4%	10%
Nee, er is geen overkoepelend beleid	53%	47%	39%
N	177	118	31

*Meerdere antwoorden mogelijk

Ook uit de verdiepende interviews kwam naar voren dat weinig scholen een overkoepeld beleid hebben op de omgang met ‘externe educatieve ondersteuning’. De belangrijkste reden die betrokkenen in de interviews daarvoor gaven, is dat educatieve dienstverlening zoveel verschillende terreinen en zaken omvat, dat scholen dit niet in samenhang bekijken. Het begrip ‘educatieve dienstverlening’ is voor veel gesprekspartners in de scholen dan ook geen gangbaar begrip, terwijl de specifieke onderliggende terreinen wel herkend worden.

Interne inzet eerst

Uit de gesprekken komt wel naar voren dat, wanneer er behoefte is aan educatieve dienstverlening, veel scholen eerst kijken of deze dienstverlening intern, binnen het eigen bestuur, vorm kan krijgen. Wanneer besloten wordt om dienstverlening extern in te kopen is deze bovendien vaak gericht op de verbinding met dergelijke interne ondersteuningsvormen, in het kader van borging. Een voorbeeld hiervan is het train de trainer principe, waarbij extern verkregen kennis intern wordt gedeeld.

“Bij vernieuwingen of nieuwe onderwerpen worden er extern trainers ingehuurd om mensen te trainen, die deze training vervolgens intern kunnen overnemen. Ons beleid is dat we voor dergelijke zaken niet afhankelijk worden van externe bureaus. Een extern bureau dat wordt ingezet heeft altijd als doel om te zorgen dat mensen het hierna zelf kunnen.” (Bestuurder vo)

In de gesprekken zijn uiteenlopende intern georganiseerde diensten genoemd op verschillende terreinen, zoals een interne academie, een intern innovatiecentrum, trainingen op basis van het train de trainer principe, bestuursbreed ingevulde studiedagen waarop docenten uit verschillende scholen uitwisselen, het ontwikkelen van eigen lesmateriaal en kennisdeling door collegiale visitaties binnen het bestuur.

Een uitzondering op dit beleid is acute inzet. Meerdere geïnterviewden geven aan dat wanneer er risico's zijn voor de instelling of een urgente vraag, dat er dan wel snel kosten gemaakt kunnen worden voor externe ondersteuning. Een voorbeeld daarvan is een negatief oordeel of het signaleren van tekortkomingen door de onderwijsinspectie, waarna er binnen een jaar verbeteringen moeten worden doorgevoerd.

Geen integraal zicht op uitgaven en kosten

Tijdens de ronde verdiepende interviews bleek dan ook dat er weinig integraal zicht is op de omvang en totale kosten van de verschillende vormen van externe educatieve dienstverlening. Geen van de

geïnterviewde bestuurders of directeuren heeft een overkoepelend bedrag of de verschillende bedragen gemakkelijk voorhanden. Een enkele bestuurder kan indicaties op onderdelen geven. Daarnaast zit op een belangrijk terrein – professionalisering - een groot deel van de kosten ‘verborgen’ in de inzet van tijd (“fte’s”). Op het gebied van leerlingenzorg loopt een deel van (budget voor) de zorg en ondersteuning van leerlingen bovendien via de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Met name in het po is daarnaast sprake van aanvullende bekostiging voor het onderwijsachterstandenbeleid, dat deels via gemeenten loopt, waar een deel van specifieke leerlingondersteuning uit wordt betaald. Er wordt binnen scholen doorgaans geen koppeling gemaakt tussen financieringsbronnen en uitgaven.

Schoolinterne afwegingen

in de verkennende interviews is ook gesproken over de manier waarop keuzes voor externe inzet tot stand komen. Daaruit komt naar voren dat de inzet van educatieve dienstverlening per terrein vaak anders verloopt: er zijn andere dienstverleners, andere betrokkenen, verschillende achtergronden en overwegingen. Alle verschillende partijen, van docent tot bestuurder, zijn betrokken bij verschillende aspecten. Op het terrein van professionalisering maken bijvoorbeeld docenten zelf vaak beslissingen over de in te zetten educatieve dienstverlening, deels ook met eigen (cao-bepaald) budget. Bij de inkoop van methoden of examens zijn op meerdere niveaus verschillende verantwoordelijkheden onderscheiden (docent/sectie/team inhoudelijk, op schoolniveau budget, soms bestuurlijke ondersteuning procesmatig bij inkoop).

De meeste scholen hebben geen vaste dienstverleners, maar er zijn tegelijk wel langdurige relaties met dezelfde educatieve dienstverleners. Ook is aangegeven dat er vaak dienstverleners worden ingeschakeld die de school al kennen, om tijd te besparen en opgebouwde kennis te benutten.

De keuze voor een specifieke dienstverlener verschilt tussen terreinen en tussen scholen. Voorbeelden van overwegingen die uit de verdiepende interviews naar voren kwamen zijn: eerdere goede ervaringen, persoonlijk netwerk, informeel via ervaringen van collega’s en anderen scholen, bekendheid en naam/imago van bepaalde instituten en aansluiting met de visie van de school. Daarnaast zijn er een aantal instituten, die op hun terrein gerenommeerd zijn.

“Bij de keuze voor een dienstverlener laat ik me vaak leiden door ervaringen van collega’s.” (Schoolleider po)

Tussenvormen

Op het continuüm tussen externe dienstverlening en interne ondersteuning zitten ook enkele tussenvormen. Zo werkt een deel van de scholen bovenbestuurlijk samen op het gebied van educatieve ondersteuning, bijvoorbeeld op het gebied van de inkoop van leermiddelen, scholing en professionaliseringsactiviteiten of hrm-beleid. Dit kan de vorm aannemen van een regionaal samenwerkingsverband of een meer formele coöperatie.

Ook kent elke sector in aanvulling op externe dienstverlenende partijen een ‘collectief’ of niet-commercieel ondersteuningsaanbod vanuit de verschillende sectororganisaties waar scholen lid van zijn. Dit zijn voornamelijk de raden, maar ook de besturenorganisaties zijn hier genoemd en in het mbo het SBB¹⁰. Dit aanbod wordt deels bekostigd door de lidorganisaties, deels direct door de overheid, waardoor het aanbod gratis of goedkoper kan zijn dan bij ‘markt’ partijen. De onderliggende financiering

¹⁰ SBB is de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB), verantwoordelijk voor het erkennen en begeleiden van leerbedrijven en de ontwikkeling van kwalificatiedossiers.

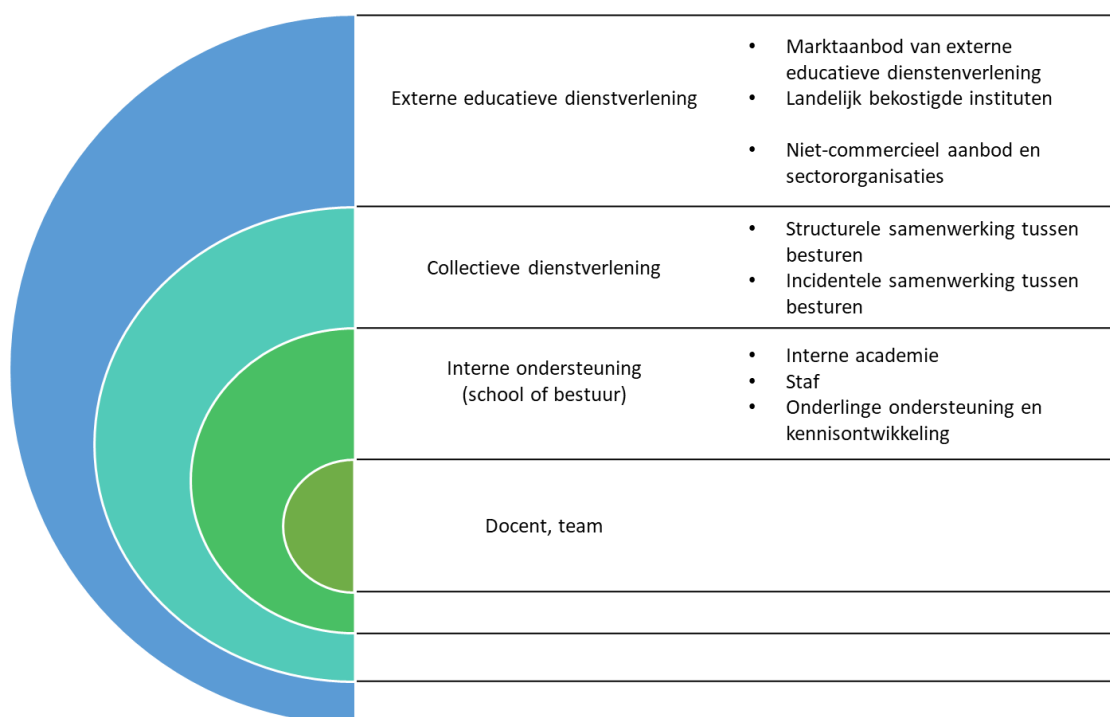
onttrekt zich grotendeels aan de waarneming van individuele scholen en is voor hen in de praktijk ook minder van belang. Het aanbod van de sectorraden zien schoolleiders als onderdeel van het totale aanbod dat wordt bekeken bij de afweging om ondersteuning intern te organiseren danwel extern in kopen.

2.3 Concluderend

Uit de gesprekken komt naar voren dat scholen bij een ondersteuningsvraag eerst veelal bezien of deze dienstverlening intern, binnen het eigen bestuur, vorm kan krijgen. Wanneer externe inzet noodzakelijk is, probeert men deze te verbinden aan de interne ondersteuningsstructuur. Als scholen overkoepeld beleid hebben, betreft het meestal beleid op bestuursniveau om scholing gezamenlijk te organiseren. Veel schoolbesturen hebben de afgelopen jaren een interne academie of kenniscentrum opgericht met het oog op het bevorderen van de professionele ontwikkeling van hun medewerkers.

Uit de kwalitatieve interviews komt ook een beeld van een continuüm tussen volledig interne ondersteuning en externe dienstverlening, met verschillende tussenvormen. Zo werkt een deel van de scholen in het po en vo bovenbestuurlijk samen op het gebied van educatieve ondersteuning, bijvoorbeeld op het gebied van de inkoop van leermiddelen of professionalisering. Ook kent elke sector in aanvulling op externe dienstverlenende partijen een ‘collectief’ of niet-commercieel ondersteuningsaanbod vanuit de verschillende sectororganisaties waar scholen lid van zijn. In onderstaande figuur hebben we dit gevisualiseerd als verschillende lagen of schillen die om een docententeam heen ingezet kunnen worden.

Figuur 2.1 schematische weergave schillen van educatieve ondersteuning



Ongeveer de helft van de scholen heeft echter geen overkoepeld beleid op de inzet van ‘externe educatieve ondersteuning’. In de verdiepende interviews kwam naar voren dat educatieve

dienstverlening zoveel verschillende terreinen en zaken omvat, dat scholen dit zelden in samenhang bekijken. Het is ook geen gangbaar begrip voor veel betrokkenen en de meeste scholen hebben ook geen integraal zicht op de omvang en kosten van de verschillende vormen van externe educatieve dienstverlening. In de volgende hoofdstukken kijken we daarom per beleidsterrein naar de inzet van externe educatieve diensten, de veranderingen en knelpunten, zoals onderzocht middels de enquête onder schoolleiders.

3 Professionalisering

Voor de professionalisering van hun personeel maken bijna alle scholen gebruik van externe dienstverleners. 95 procent van de scholen in het po, 89 procent van de scholen in het vo en 85 procent van de instellingen in het mbo neemt externe educatieve diensten en producten af op dit terrein.

3.1 Type diensten

De meeste scholen geven aan diensten en producten af te nemen voor individuele professionalisering van leraren of docenten en collectieve professionalisering op team of sectieniveau (Tabel 3.1). Een meerderheid van de scholen geeft ook aan diensten en producten af te nemen voor de individuele professionalisering van de directie.

Uit de verdiepende interviews komt daarnaast naar voren dat de professionalisering op individueel niveau vaak door de docenten zelf georganiseerd wordt in overleg met de teamleider of directie. Docenten kunnen bijvoorbeeld zelf aangeven aan welke soort professionaliseringsactiviteiten er 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 danwel dat er ruimte is voor individuele leerkrachten om eigen keuzes te maken.

De afname van diensten en producten voor collectieve professionalisering op instellings- of op locatie niveau, individuele professionalisering onderwijsondersteunend personeel en individuele professionalisering van teamleiders ligt in het po lager dan binnen het vo en mbo.

Tabel 3.1 Afgenomen diensten en producten op het terrein van professionalisering

	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 locatie niveau	37%	56%	50%
Individuele professionalisering onderwijsondersteunend personeel	33%	72%	54%
Individuele professionalisering teamleiders	24%	78%	79%
Anders, namelijk	1%	1%	4%
Weet niet	0%	0%	4%
N	205	117	28

3.2 Dienstverleners en overwegingen

Wanneer we kijken naar het type externe dienstverleners dat in het afgelopen schooljaar is ingezet op het terrein van professionalisering, maken de meeste scholen gebruik van onderwijskundige adviesbureaus, organisatieadviesbureaus of (beleids)onderzoeksbureaus (Tabel 3.2). Daarnaast wordt ook veel gebruik gemaakt van zelfstandig adviseurs of specialisten (zzp'ers) en hogescholen en universiteiten.

Tabel 3.2 Type externe dienstverleners ingezet in afgelopen jaar

	PO	VO	MBO
Onderwijskundige adviesbureaus, organisatieadviesbureaus of (beleids)onderzoeksbureaus	86%	78%	89%
Zelfstandig adviseurs of specialisten (zzp'ers)	62%	79%	68%
Hogeschool, Universiteit of specifieke studenten, onderzoekers of lectoren vanuit hogeschool of universiteit	34%	50%	50%
Uitgevers	24%	32%	36%
Distributeur van leermiddelen	22%	23%	21%
Landelijke instituten als SLO, CITO	20%	39%	46%
Gemeente	11%	9%	0%
Sectororganisatie	4%	30%	21%
Anders, namelijk	2%	2%	0%
N	205	117	28

In de verdiepende interviews kwam naar voren dat, binnen het terrein van professionalisering, het type dienstverlener of organisatie dat wordt ingeschakeld sterk afhangt van het onderwerp. Uit de interviews zijn voorbeelden gekomen van scholen die intensief en structureel samenwerken met hogescholen of universiteiten, bijvoorbeeld binnen opleidingsscholen. Daarnaast worden er in samenwerking bijvoorbeeld Learning Communities opgezet of masteropleidingen Leren en Innoveren ingekocht om het personeel te professionaliseren. De samenwerkingen met lectoren of specifieke onderzoekers zijn vaak gekoppeld aan onderzoekstrajecten. Ook zetten scholen geregeld scriptie-studenten in voor onderzoek of zijn er docenten die een masteropleiding volgen of bezig zijn met een promotietraject.

Bijna altijd is het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden een van de redenen om professionaliseringdiensten extern in te kopen. Daarnaast speelt voor bijna de helft van de scholen mee dat men verwacht dat de effecten groter zijn door extern in te kopen dan door het intern te organiseren. Urgentie of tijdelijk capaciteitsgebrek is vooral in het mbo en in mindere mate het vo een overweging om op dit terrein externe diensten in te zetten.

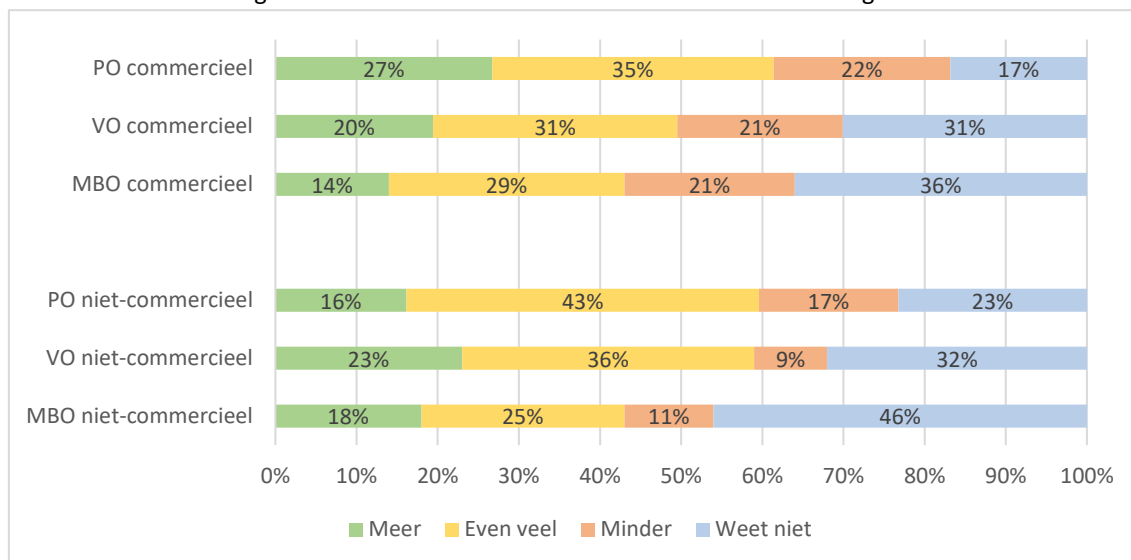
Tabel 3.3 Overwegingen extern inkopen in plaats van intern organiseren

	PO	VO	MBO
Het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden in de eigen school	91%	91%	86%
De effecten zijn groter door extern in te huren	47%	36%	43%
Urgentie, wanneer er snel gehandeld moet worden	16%	26%	29%
Een (tijdelijk) capaciteitsgebrek	9%	21%	43%
Extern inkopen is goedkoper dan het intern te organiseren	3%	9%	11%
Anders, namelijk	4%	6%	4%
N	205	117	28

3.3 Veranderingen in inzet educatieve dienstverlening

Om een beeld te krijgen van de veranderingen die zijn opgetreden binnen de afname van externe educatieve diensten is in de vragenlijst per terrein gevraagd of de respondenten meer, minder, of evenveel diensten afnemen ten opzichte van vijf jaar geleden.¹¹ Schoolbesturen en instellingen maken gebruik van externe educatieve dienstverlening door (commerciële) marktpartijen en door niet-commerciële organisaties zoals bijvoorbeeld de sector- en besturenorganisaties. Het aanbod, de kosten en de overwegingen om gebruik te maken van educatieve diensten van commerciële partijen en niet-commerciële organisaties kunnen sterk uiteenlopen, daarom zijn de veranderingen in de inzet van dienstverlening van commerciële en niet-commerciële dienstverlening apart bevraagd.

Grafiek 3.1 Veranderingen in de afname van externe educatieve dienstverlening

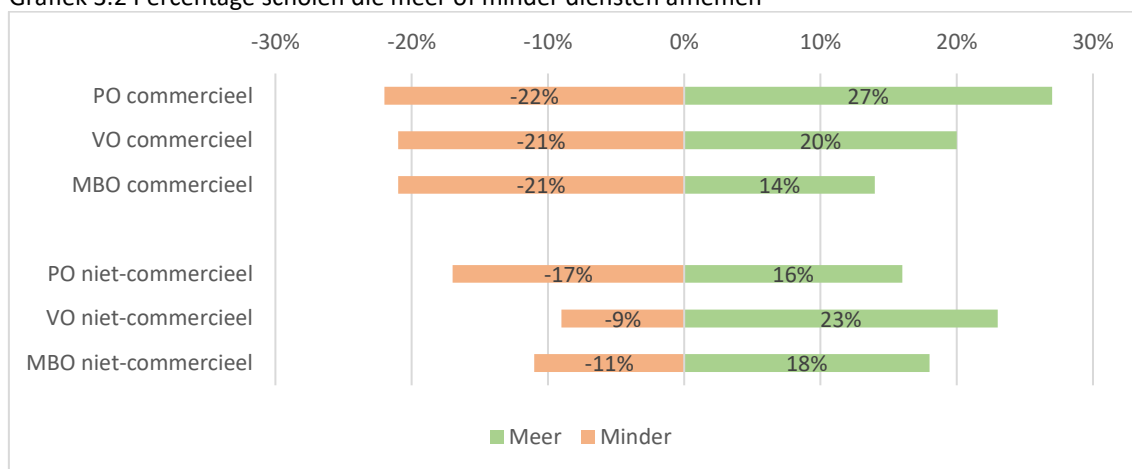


¹¹ Door de uitsplitsingen zijn, met name in het mbo, de tabellen in deze paragraaf gebaseerd op kleine aantallen respondenten. Houd daarom bij het interpreteren van de tabellen rekening met dit gegeven.

De meeste scholen en instellingen die zicht hebben op de veranderingen in de afname in de afgelopen vijf jaar, geven aan dat men evenveel diensten afneemt als vijf jaar geleden. Uit grafiek 3.1 en 3.2 blijkt dat de verdeling van scholen die aangeven meer, minder en evenveel gebruik van commerciële dienstverlening te maken grofweg gelijk is.

De meeste scholen geven ook aan dat de afname van niet-commerciële dienstverlening onveranderd is. Het gebruik van niet-commerciële dienstverlening voor professionalisering is relatief gegroeid. Het percentage scholen dat aangeeft minder gebruik te maken van niet-commerciële educatieve dienstverlening dan vijf jaar geleden is vooral in het vo en mbo lager dan het percentage scholen dat dit aangeeft voor commerciële educatieve dienstverlening.

Grafiek 3.2 Percentage scholen die meer of minder diensten afnemen



De meeste scholen in het po geven als verklaring voor de toename van het gebruik van commerciële educatieve dienstverlening dat de kwaliteit van het aanbod is toegenomen (71%). Binnen het vo en mbo geeft slechts een kwart van de scholen dit als verklaring. De belangrijkste reden die binnen het vo (39%) en mbo (75%) wordt gegeven is de noodzaak of de druk van buitenaf, binnen het po wordt dit minder vaak als reden gegeven (13%).

Tabel 3.4 Redenen voor toename gebruik externe educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Omdat de kwaliteit van het aanbod is toegenomen	71%	26%	25%	73%	59%	80%
Noodzaak of druk van buitenaf	13%	39%	75%	18%	22%	60%
Om leraren/docenten te ontlasten	27%	39%	50%	42%	44%	20%
Er is meer budget te besteden	31%	17%	25%	24%	4%	0%
Er is minder ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur georganiseerd	9%	13%	50%	9%	4%	20%
Anders, namelijk	26%	26%	25%	24%	22%	0%
N	55	23	4	33	27	5

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven meer gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening dan 5 jaar geleden

Ook voor toegenomen gebruik van niet-commerciële educatieve dienstverlening wordt binnen het po, vo en mbo, de gestegen kwaliteit van het aanbod als reden genoemd. In vergelijking met de verklaringen van de toename van commerciële educatieve dienstverlening wordt deze reden vaker genoemd voor niet-commerciële educatieve dienstverlening in het po (73% á 71%), vo (26% á 59%) en het mbo (25% á 80%). De verklaring dat er meer budget te besteden is, is ook lager dan bij commerciële dienstverlening, dit hangt mogelijk samen met lagere kosten bij niet-commerciële dienstverleners.

Scholen die minder gebruik zijn gaan maken van commerciële dienstverlening, doen dit vooral omdat er meer ondersteuning binnen het bestuur beschikbaar is en omdat leraren zelf deskundiger zijn geworden. In het vo en mbo speelt voor twee-derde van de scholen mee dat het budget is afgenomen. In het po is dit veel minder vaak (27%) een reden om minder commerciële dienstverlening in te zetten.

Tabel 3.5 Redenen voor afname gebruik educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Er is meer ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur georganiseerd	61%	63%	50%	69%	36%	33%
Leraren/docenten zijn deskundiger geworden	66%	29%	33%	52%	46%	33%
We werken meer samen met andere partijen (zoals onderwijsinstellingen of bedrijven) voor de ontwikkeling van educatieve producten of diensten	27%	42%	33%	23%	27%	33%
Er is minder budget te besteden	27%	67%	67%	-	-	-
Kwaliteitsafname van externe dienstverlening	7%	13%	0%	-	-	-
Anders, namelijk	14%	8%	0%	6%	18%	0%
N	44	24	6	35	11	3

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven minder gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening dan 5 jaar geleden

Dezelfde redenen worden genoemd voor het minder vaak inzetten van niet-commerciële dienstverleners. Uit de verdiepende interviews komen ook deze verklaringen voor een afname in het gebruik van externe educatieve dienstverlening naar voren. Er is bijvoorbeeld aangegeven dat er scholen en schoolbesturen zijn die gezamenlijke een interne academie hebben opgezet, waarbij de expertise van alle leraren en aanvullend personeel wordt ingezet. Hierdoor wordt het professionaliseringsaanbod door het schoolbestuur zelf ontwikkeld. Uitsluitend wanneer de gewenste expertise niet aanwezig is, wordt externe dienstverlening ingeschakeld met als doel te zorgen dat men deze diensten en kennis hierna zelf kan overdragen.

Er zijn maar weinig scholen die vanwege zorgen over de kwaliteit van commerciële educatieve dienstverlening minder ondersteuning op het gebied van professionalisering inzetten.

De meeste scholen geven aan dat de afname van commerciële en niet-commerciële dienstverlening onveranderd is. De meeste van deze scholen geven aan dat de kwaliteit van de afgenomen dienstverlening gelijk is gebleven. Er zijn geen scholen die hebben aangegeven dat de kwaliteit van de afgenomen commerciële dienstverlening is verslechterd ten opzichte van vijf jaar geleden. Slechts

enkele scholen in het po en vo zijn van mening dat de kwaliteit van de afgenomen niet-commerciële educatieve dienstverlening is verslechterd ten opzichte van vijf jaar geleden.

Tabel 3.6 Kwaliteitsoordeel afgenomen diensten bij gelijk gebleven afname educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Verbeterd	31%	25%	0%	23%	10%	29%
Verslechterd	0%	0%	0%	2%	2%	0%
Gelijk gebleven	57%	64%	75%	63%	71%	71%
Weet niet	13%	11%	25%	12%	17%	0%
N	72	36	8	89	42	7

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven evenveel gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening als 5 jaar geleden

3.4 Knelpunten

Om in kaart te brengen waar scholen (eventuele) knelpunten ervaren binnen externe educatieve dienstverlening, is er per terrein gevraagd of er knelpunten zijn ten aanzien van de dienstverlening. Ongeveer de helft van de scholen geeft aan geen knelpunten te ervaren op het terrein van professionalisering. Van de scholen die wel knelpunten ervaren, geven de meeste aan dat de diensten en producten te duur zijn.

Daarnaast geeft ongeveer een op de vijf tot acht schoolleiders in het po en vo aan dat de diensten of producten van onvoldoende niveau zijn of niet aansluiten bij de vragen of behoefte van de school. In de open antwoorden licht een aantal scholen toe dat het vooraf vaak lastig is te schatten is wat de kwaliteit van een bepaalde trainer of professionaliseringsactiviteit is.

Tabel 3.7 Knelpunten externe educatieve dienstverlening

	PO	VO	MBO
Nee	45%	46%	46%
Diensten en producten zijn te duur	48%	45%	43%
Diensten en producten sluiten niet aan bij de vragen of behoefte van de school	16%	23%	4%
Diensten en producten zijn niet van voldoende niveau	12%	21%	4%
Aanbod van diensten en producten is te beperkt	3%	6%	4%
Er zijn te weinig aanbieders om uit te kiezen	2%	4%	4%
Anders, namelijk	4%	4%	11%
N	205	117	28

Er zijn weinig scholen die aangeven dat er te weinig aanbieders zijn om uit te kiezen, een aantal scholen stelt juist dat er eerder sprake is van een overvloed van aanbod en dat als knelpunt ervaren. Scholen

geven bijvoorbeeld aan dat men ongevraagd veel aanbiedingen krijgt in de vorm van folders, waardoor het overzicht afneemt.

Een knelpunt dat in de verdiepende interviews en de open antwoorden van deze vraag naar voren komt is dat veel aanbieders een aanbod hebben tijdens schooltijd, waardoor er vervanging geregeld moet worden. Tegelijk wordt het omgekeerde ook als probleem benoemd, namelijk dat het als een knelpunt wordt ervaren dat veel educatieve dienstverleners zich aanbieden aan de rand van de dag of in het weekend. Hierdoor is er minder lesuitval, maar wordt als ongunstig voor de werkdruk van collega's ervaren.

Aandachtspunten die hier verder spelen zijn dat in het mbo docenten niet altijd de benodigde deskundigheid hebben, deels door de manier waarop ze worden opgeleid. In het po dat de initiële opleidingen (pabo's) langzamer veranderen dan innovatieve scholen willen.

4 Leerlingenzorg en ondersteuning

Binnen het terrein van de leerlingenzorg en ondersteuning¹² worden door 61 procent van de scholen in het po, 45 procent van de scholen in het vo en 58 procent van de instellingen in het mbo, diensten en producten afgenomen. Binnen het po en vo wordt een groot deel van de leerlingenzorg en ondersteuning georganiseerd en gefaciliteerd door de samenwerkingsverbanden. Omdat de samenwerkingsverbanden ‘van de scholen’ zelf zijn, hebben we in dit onderzoek alleen gevraagd naar diensten en producten die worden afgenomen buiten het samenwerkingsverband om.

4.1 Type diensten

De meeste scholen nemen diensten af ter ondersteuning van leerlingen met gedragsproblemen of leerproblemen of ondersteuning voor leraren in de omgang met gedrags- of leerproblemen (tabel 4.1). Binnen het po neemt driekwart van de scholen diagnostiek af, binnen het vo is dit aandeel minder dan de helft en voor het mbo ruim de helft.

Tabel 4.1 Afgenomen diensten en producten op het terrein van leerlingenzorg en ondersteuning

	PO	VO	MBO
Diagnostiek	77%	41%	58%
Ondersteuning voor leerlingen met leerproblemen (bv dyslexie)	71%	35%	58%
Ondersteuning voor leerlingen met gedragsproblemen	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%	-
Anders, namelijk	5%	10%	0%
Weet niet	1%	3%	5%
N ¹³	127	58	19

4.2 Dienstverleners en overwegingen

Op het terrein van leerlingenzorg en ondersteuning maken scholen vooral gebruik van zelfstandig adviseurs, specialisten en onderwijskundige adviesbureaus, organisatieadviesbureaus of onderzoeksbureaus (Tabel 4.2). Ook wordt door ongeveer een derde van de scholen gebruik gemaakt van de gemeente als dienstverlener en geeft een aantal scholen in de open antwoorden aan gebruik te maken van de dienstverlening van MEE. De gemeente wordt binnen het terrein van de leerlingenzorg en ondersteuning vaker ingezet als dienstverlener dan op andere terreinen. Dit zal waarschijnlijk

¹² Binnen het mbo is dit terrein studentenzorg- en ondersteuning genoemd. Voor de leesbaarheid spreken we hier over leerlingen.

¹³ Alle respondenten die minimaal een terrein volledig hebben ingevuld zijn opgenomen in de analyse. Hierdoor kan na het eerste terrein van professionalisering, het aantal respondenten afnemen.

samenhangen met de rol die gemeenten spelen in de verbinding tussen onderwijs en zorg, bijvoorbeeld via de inzet van jeugdhulpverlening, schoolmaatschappelijk werk en jeugdgezondheidszorg.

Tabel 4.2 Type externe dienstverleners ingezet in afgelopen jaar

	PO	VO	MBO
Onderwijskundige adviesbureaus, organisatieadviesbureaus of (beleids)onderzoeksbureaus	78%	46%	42%
Zelfstandig adviseurs of specialisten (zzp'ers)	63%	63%	53%
Gemeente	32%	29%	42%
Hogeschool, Universiteit of specifieke studenten, onderzoekers of lectoren vanuit hogeschool of universiteit	10%	14%	21%
Landelijke instituten als SLO, CITO	10%	14%	11%
Uitgevers	2%	2%	5%
Distributeur van leermiddelen	1%	7%	0%
Sectororganisatie	9%	14%	26%
Anders, namelijk	7%	7%	16%
N	124	56	19

Bijna altijd is het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden een van de redenen om leerlingenzorg en ondersteuningsdiensten extern in te kopen. Binnen het terrein van leerlingenzorg en ondersteuning houdt het ontbreken van specifieke kennis en vaardigheden ook in dat scholen vaak niet de bevoegdheid of kwalificaties hebben om diagnostisch of psychologisch onderzoek af te nemen bij leerlingen, waardoor deze diensten extern moeten worden ingekocht.

Tabel 4.3 Overwegingen extern inkopen in plaats van intern organiseren

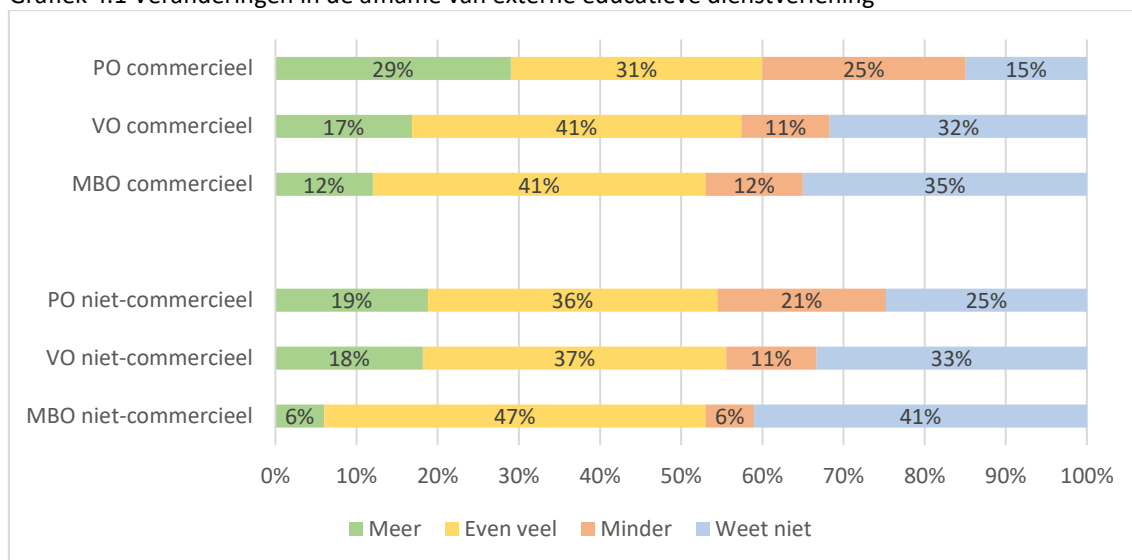
	PO	VO	MBO
Het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden in de eigen school	89%	93%	95%
Urgentie, wanneer er snel gehandeld moet worden	28%	31%	26%
Een (tijdelijk) capaciteitsgebrek	28%	24%	32%
De effecten zijn groter door extern in te huren	21%	16%	16%
Extern inkopen is goedkoper dan het intern te organiseren	7%	2%	16%
Anders, namelijk	9%	6%	11%
N	122	55	19

4.3 Veranderingen in inzet educatieve dienstverlening

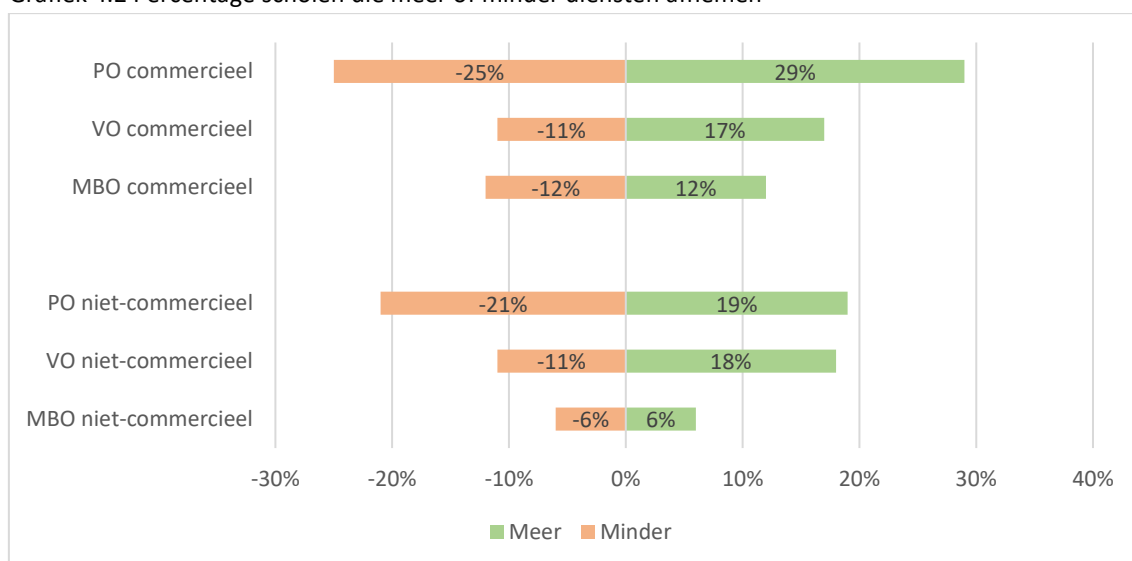
Uit grafiek 4.1 en 4.2 blijkt dat de meeste scholen binnen het terrein van leerlingenzorg en ondersteuning evenveel diensten afnemen als vijf jaar geleden. Daarbij zijn in het po relatief sterke onderliggende bewegingen zichtbaar. Een kwart van de scholen geeft aan minder diensten af te nemen, terwijl ruim een kwart aangeeft juist meer diensten af te nemen dan vijf jaar geleden. Dit zou goed samen kunnen hangen met de veranderingen als gevolg van de invoering van passend onderwijs sinds 2015.

Wanneer de veranderingen in de afname van commerciële en niet-commerciële educatieve dienstverlening vergeleken worden, is het aandeel scholen dat aangeeft meer commerciële dienstverlening af te nemen dan vijf jaar geleden, in het po en mbo hoger dan het aandeel scholen dat aangeeft meer niet-commerciële diensten af te nemen.

Grafiek 4.1 Veranderingen in de afname van externe educatieve dienstverlening



Grafiek 4.2 Percentage scholen die meer of minder diensten afnemen



De meeste scholen geven als reden voor de toename in het gebruik van zowel commerciële als niet-commerciële educatieve dienstverlening dat men leraren en docenten wil ontlasten. Hiernaast geven ook veel scholen in het po aan dat er meer dienstverlening wordt afgenomen, omdat er meer vraag is naar leerlingenzorg en ondersteuning. Een aantal scholen geeft bijvoorbeeld aan dat er een toename is in de problematiek bij leerlingen en dat het aantal zorgleerlingen met het Passend Onderwijs is toegenomen.

Tabel 4.4 Redenen voor toename gebruik externe educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Omdat de kwaliteit van het aanbod is toegenomen	50%	33%	50%	35%	30%	0%
Om leraren/docenten te ontlasten	50%	56%	50%	40%	90%	0%
Noodzaak of druk van buitenaf	25%	44%	0%	25%	50%	0%
Er is meer budget te besteden	18%	44%	0%	5%	40%	0%
Er is minder ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur georganiseerd	6%	11%	0%	10%	0%	100%
Anders, namelijk	31%	11%	50%	30%	10%	0%
N	32	9	2	20	10	1

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven meer gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening dan 5 jaar geleden

Tegelijk geven de scholen die minder dienstverlening inzetten aan dat dit komt doordat leraren deskundiger zijn geworden en er meer personeel intern wordt opgeleid om ondersteuning aan leerlingen te kunnen bieden. Ook geven veel scholen aan dat er meer ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur of het samenwerkingsverband georganiseerd is.

Tabel 4.5 Redenen voor afname gebruik educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Leraren/docenten zijn deskundiger geworden	73%	67%	0%	63%	33%	100%
Er is meer ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur georganiseerd	43%	33%	0%	50%	50%	0%
We werken meer samen met andere partijen (zoals onderwijsinstellingen of bedrijven) voor de ontwikkeling van educatieve producten of diensten	20%	50%	50%	13%	50%	100%
Er is minder budget te besteden	43%	50%	50%	-	-	-
Kwaliteitsafname van externe dienstverlening	7%	0%	0%	-	-	-
Anders, namelijk	17%	17%	0%	13%	0%	0%
N	30	6	2	24	6	1

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven minder gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening dan 5 jaar geleden

Bij een gelijkblijvend gebruik van educatieve dienstverlening, zijn scholen positief over de kwaliteit van de afgenomen diensten. In het po geeft de helft van de scholen aan dat de kwaliteit van de commerciële dienstverlening is verbeterd. Bij de beoordeling van de niet-commerciële dienstverlening vinden in het po aanzienlijk minder scholen (21%) dat de kwaliteit is verbeterd en vinden de meeste scholen dat de

kwaliteit onveranderd is. In het vo en mbo geven de meeste scholen aan dat de kwaliteit van de educatieve dienstverlening gelijk is gebleven aan de kwaliteit van vijf jaar geleden.

Tabel 4.6 Kwaliteitsoordeel afgenomen diensten bij gelijk gebleven afname educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Verbeterd	52%	18%	29%	21%	20%	25%
Verslechterd	3%	0%	0%	5%	0%	0%
Gelijk gebleven	45%	82%	43%	72%	65%	75%
Weet niet	0%	0%	29%	5%	15%	0%
N	33	22	7	39	20	8

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven evenveel gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening als 5 jaar geleden.

4.4 Knelpunten

Ongeveer de helft van de scholen geeft aan geen knelpunten te ervaren op het terrein van leerlingenzorg en ondersteuning. Voor de scholen die wel knelpunten ervaren, zijn de diensten en producten doorgaans te duur. Daarnaast is de lengte van de wachtlijsten op dit terrein volgens veel open antwoorden een knelpunt voor scholen.

Tabel 4.7 Knelpunten externe educatieve dienstverlening

	PO	VO	MBO
Nee	45%	57%	47%
Diensten en producten zijn te duur	36%	30%	29%
Diensten en producten sluiten niet aan bij de vragen of behoefte van de school	13%	11%	0%
Diensten en producten zijn niet van voldoende niveau	11%	6%	0%
Aanbod van diensten en producten is te beperkt	6%	4%	12%
Er zijn te weinig aanbieders om uit te kiezen	4%	2%	18%
Anders, namelijk	13%	4%	6%
N	109	54	17

5 Leermiddelen, methoden, toetsing en examinering

Binnen het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering worden door 74 procent van de scholen in het po, 79 procent van de scholen in het vo en 91 procent van de instellingen in het mbo, diensten en producten afgenomen.

5.1 Type diensten

Welk type diensten worden afgenomen op het terrein van leermiddelen, methode, toetsing en examinering verschilt per sector.

Tabel 5.1 Afgenomen diensten en producten op het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering

	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 het 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%
Weet niet	4%	1%	4%
Anders, namelijk	5%	2%	0%
N	142	100	28

Binnen het po 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 vo en mbo worden veel diensten en producten afgenomen met betrekking tot examinering.¹⁴ Binnen het vo 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 vo en instellingen in het mbo (32%) afgenomen. Binnen het mbo nemen bijna alle instellingen (93%) exameninstrumenten en examendienstverlening af.

Uit de verdiepende interviews komt naar voren dat binnen het mbo het sectorbreed beleid is om alle examens extern in te kopen. Externe inkoop is de facto de norm, omdat deze examens zijn gevalideerd waardoor de inspectie deze examens altijd goedkeurt en instellingen op dat vlak geen risico's lopen. Een

¹⁴ Omdat educatieve dienstverlening vanuit het handelingsperspectief van scholen wordt bekeken, zijn voor het po en vo hier de (wettelijk verplichte) aanschaf van leermiddelen en examens niet uitgevraagd.

genoemd nadeel van het inkopen van examens is dat het duurder is dan het zelf ontwikkelen van examens. De meeste mbo-instellingen (86%) nemen ook (les)materiaal of (digitale) leermiddelen af voor studenten. Leermiddelen voor docenten worden door een op de drie mbo-instellingen afgenomen.

5.2 Dienstverleners en overwegingen

Op het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering spelen uitgevers en onderwijskundige adviesbureaus een belangrijke rol. Ook maakt ongeveer een derde van de scholen gebruik van zelfstandige adviseurs of specialisten, distributeurs en landelijke instituten, zoals SLO, CITO of Kennisnet. Opvallend is dat in het mbo vaker dan in het vo de sectororganisaties en landelijke instituten worden ingezet. En dat deze in het vo vaker worden ingezet dan in het po.

Tabel 5.2 Type externe dienstverleners ingezet in afgelopen jaar

	PO	VO	MBO
Onderwijskundige adviesbureaus, organisatieadviesbureaus of (beleids)onderzoeksbureaus	49%	46%	50%
Uitgevers	45%	61%	54%
Distributeur van leermiddelen	38%	32%	46%
Zelfstandig adviseurs of specialisten (zzp'ers)	33%	42%	21%
Landelijke instituten als SLO, CITO	22%	44%	54%
Hogeschool, Universiteit of specifieke studenten, onderzoekers of lectoren vanuit hogeschool of universiteit	14%	18%	4%
Gemeente	6%	2%	0%
Sectororganisatie	8%	26%	43%
Anders, namelijk	4%	4%	7%
N	138	98	28

Het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden in de eigen school wordt door veruit de meeste scholen genoemd als overweging om educatieve dienstverlening extern in te kopen.

Tabel 5.3 Overwegingen extern inkopen in plaats van intern organiseren

	PO	VO	MBO
Het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden in de eigen school	88%	87%	71%
De effecten zijn groter door extern in te huren	20%	26%	32%
Urgentie, wanneer er snel gehandeld moet worden	7%	14%	21%
Een (tijdelijk) capaciteitsgebrek	8%	24%	32%
Extern inkopen is goedkoper dan het intern te organiseren	6%	12%	29%
Anders, namelijk	7%	7%	14%
N	137	98	28

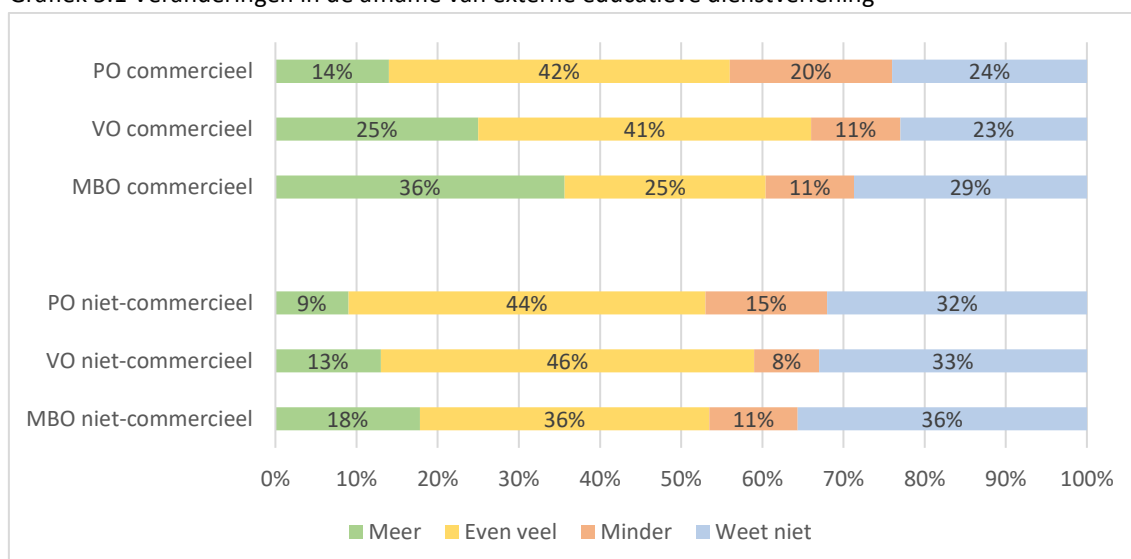
Uit de verdiepende interviews blijkt dat, met name op het gebied van examinering, er ook externe dienstverlening wordt afgenomen wanneer er snel gehandeld moet worden. Er moet bijvoorbeeld acuut gehandeld worden wanneer de Inspectie tekortkomingen constateert bij de examinering van een school. Hiernaast komt het in het vo bijvoorbeeld ook voor dat bij tegenvallende examenresultaten

binnen een sectie, men naar een examencongres gaat waar men, met externe hulp scherp kijkt naar examinering. Hiervoor kan een adviesbureau ingezet worden, maar ook collega's van andere scholen die een training hebben gevolgd. Door de scholen in de vragenlijst wordt minder vaak aangegeven dat dienstverlening extern wordt ingekocht door urgentie.

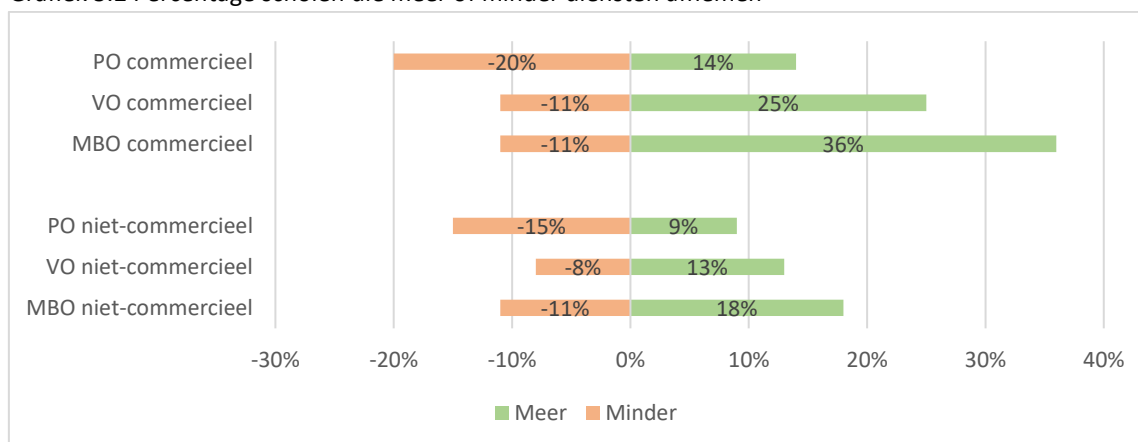
5.3 Veranderingen in inzet educatieve dienstverlening

De meeste scholen nemen evenveel diensten af op het terrein leermiddelen, methoden, toetsing en examinering als vijf jaar geleden (Grafiek 5.1 en 5.2). Daarnaast is er een forse groep schoolleiders die dit niet weet. Binnen het mbo zijn relatief veel instellingen meer commerciële diensten af gaan nemen. Slechts een klein percentage van de scholen geeft aan minder gebruik te maken van commerciële (11% tot 20%) of niet-commerciële (8% tot 15%) educatieve dienstverlening dan vijf jaar geleden.

Grafiek 5.1 Veranderingen in de afname van externe educatieve dienstverlening



Grafiek 5.2 Percentage scholen die meer of minder diensten afnemen



De meeste scholen in het po geven als verklaring voor de toename van het gebruik van commerciële educatieve dienstverlening dat de kwaliteit van het aanbod is toegenomen en dat er meer extern wordt

ingekocht om docenten te ontlasten. Dezelfde redenen worden genoemd voor het vaker inzetten van niet-commerciële dienstverleners. Opvallend hier is dat het percentage scholen in het vo dat aangeeft dat de kwaliteit van het aanbod is toegenomen, fors hoger is voor niet-commerciële dienstverlening (67%) dan voor commerciële dienstverlening (42%).

Tabel 5.4 Redenen voor toename gebruik externe educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Omdat de kwaliteit van het aanbod is toegenomen	63%	42%	30%	64%	67%	20%
Om leraren/docenten te ontlasten	42%	54%	70%	27%	50%	60%
Noodzaak of druk van buitenaf	16%	33%	60%	18%	42%	60%
Er is meer budget te besteden	16%	4%	0%	0%	8%	0%
Er is minder ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur georganiseerd	5%	17%	40%	18%	0%	0%
Anders, namelijk	11%	25%	0%	9%	25%	0%
N	19	24	10	11	12	5

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven meer gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening dan 5 jaar geleden

Scholen die minder gebruik zijn gaan maken van commerciële dienstverlening, doen dit vooral omdat er meer ondersteuning binnen het bestuur georganiseerd is en omdat leraren deskundiger zijn geworden. Dezelfde redenen worden genoemd voor het minder vaak inzetten van niet-commerciële dienstverleners. In het vo speelt hiernaast voor zes van de tien scholen mee dat het budget is afgenomen. In het po is dit minder vaak (33%) een reden om minder commerciële dienstverlening in te zetten.

In de verdiepende interviews is ook aangegeven dat er binnen het mbo¹⁵ veel lesmateriaal intern wordt ontwikkeld. Grotere opleidingen kunnen makkelijker hun eigen lesmateriaal ontwikkelen. Hoe kleiner de opleiding is, hoe meer lesmateriaal er extern ingekocht moet worden. Ook op het gebied van digitalisering en uitwisseling met andere scholen of het werkveld gebeurt er in het mbo steeds meer. Zo wordt er in de technieksector bijvoorbeeld veel samengewerkt met bedrijven in de branche. Het komt dan vaak voor dat studenten voor een groot deel binnen de omgeving (fysiek en digitaal) van een bedrijf worden opgeleid. In gezamenlijkheid met deze bedrijven wordt dan ook lesmateriaal ontwikkeld.

¹⁵ Gezien het kleine aantal respondenten hebben de resultaten voor het mbo uit tabel 5.4 en 5.5. weinig zeggingskracht.

Tabel 5.5 Redenen voor afname gebruik educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Er is meer ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur georganiseerd	56%	40%	33%	65%	38%	0%
Leraren/docenten zijn deskundiger geworden	67%	50%	33%	70%	50%	33%
We werken meer samen met andere partijen (zoals onderwijsinstellingen of bedrijven) voor de ontwikkeling van educatieve producten of diensten	4%	10%	33%	10%	38%	33%
Er is minder budget te besteden	33%	60%	67%	-	-	-
Kwaliteitsafname van externe dienstverlening	4%	20%	0%	-	-	-
Anders, namelijk	4%	10%	0%	0	13%	33%
N	27	10	3	20	8	3

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven minder gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening dan 5 jaar geleden

De meeste scholen die aangeven evenveel dienstverlening af te nemen als vijf jaar geleden, vinden dat de kwaliteit van deze dienstverlening onveranderd is. Hiernaast vindt ruim twee op de tien scholen in het po en vo (26% á 21%) dat de kwaliteit van de commerciële dienstverlening is toegenomen, voor de niet-commerciële dienstverlening ligt dit percentage iets lager (18% á 11%). Een enkele school in het po geeft aan dat de kwaliteit van de niet-commerciële diensten binnen het terrein van leermiddelen, methode, toetsing en examinering is afgenomen.

Tabel 5.6 Kwaliteitsoordeel afgenomen diensten bij gelijk gebleven afname educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Verbeterd	26%	21%	43%	18%	11%	40%
Verslechterd	0%	0%	0%	2%	0%	0%
Gelijk gebleven	67%	72%	29%	68%	80%	30%
Weet niet	7%	8%	29%	12%	9%	30%
N	55	39	7	60	44	10

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven evenveel gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening als 5 jaar geleden

5.4 Knelpunten

Meer dan de helft van de scholen zegt geen knelpunten te ervaren op het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering. Van de scholen die wel knelpunten ervaren, geven de meeste aan dat de diensten en producten te duur zijn.

Tabel 5.7 Knelpunten externe educatieve dienstverlening

	PO	VO	MBO
Nee	57%	45%	29%
Diensten en producten zijn te duur	23%	42%	21%
Diensten en producten sluiten niet aan bij de vragen of behoefte van de school	13%	20%	7%
Diensten en producten zijn niet van voldoende niveau	10%	12%	21%
Aanbod van diensten en producten is te beperkt	6%	10%	25%
Er zijn te weinig aanbieders om uit te kiezen	5%	14%	25%
Anders, namelijk	5%	1%	14%
N	133	93	28

Uit de verdiepende interviews blijkt dat scholen, vooral in het vo, de kosten voor digitale methoden (licentiekosten) te hoog vinden en dat docenten en bestuurders pleiten voor meer ontwikkeltijd voor docenten en scholen om eigen materiaal te maken.

“Ik maak me zorgen over de afhankelijkheid binnen het VO van de commerciële uitgevers en het sterke prijsopdrijvende effect van de licentiemodellen die steeds meer gemeengoed worden. Ik vraag me wel eens af of we als VO niet meer zouden kunnen investeren (in tijd van docenten en geld) in het open lesmateriaal dat de stichting VO-content laat ontwikkelen. Dit om de kwaliteit daarvan op een nog hoger niveau te tillen zodat meer docenten dat gaan zien als een volwaardig alternatief voor een commercieel licentiemodel.” (Schoolleider VO)

Binnen het mbo, en in mindere mate in het vo, wordt op dit terrein ook relatief vaak aangegeven dat het aanbod van diensten en producten te beperkt is en dat er te weinig aanbieders zijn om uit te kiezen. In de verdiepende interviews komt dit ook naar voren. Scholen in het vo en mbo zeggen last te hebben van een monopolypositie van de uitgevers en distributeurs. Binnen het mbo wordt aangegeven: *“Wat betreft lesmateriaal zijn we als sector overgeleverd aan een aantal grote spelers in de sector.”* De markt voor methoden is in het mbo redelijk klein, versnipperd en gespecialiseerd. Hierdoor is er per opleiding vaak maar een aanbieder van lesmateriaal en methodes. Binnen het vo wordt ook de inzet van laptops, iPads en digitale leermiddelen als knelpunt ervaren, omdat scholen hierdoor te maken krijgen met de discussie over de ouderbijdrage. In de lumpsum is de aanschaf van devices voor zowel personeel als voor leerlingen namelijk niet voorzien. Dit levert discussies op met het ministerie, de inspectie en ouders.

6 Organisatieontwikkeling, advies en onderzoek

Op het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek worden door 49 procent van de scholen in het po, 56 procent van de scholen in het vo en 58 procent van de instellingen in het mbo, diensten en producten afgenomen.

6.1 Type diensten

In het po en vo neemt van de groep scholen die diensten op dit terrein inzet, ruim driekwart extern onderwijskundig advies en begeleiding af, in het mbo doet ongeveer de helft van de scholen dat. Binnen het vo en mbo neemt een grote meerderheid ook beleids- of organisatieadvies af, meer dan in het po. Ook is de externe inzet van interim docenten of leidinggevendenden, projectcoördinatie en diensten voor werving en selectie in het vo en mbo een stuk gebruikelijker dan in het basisonderwijs.

Tabel 6.1 Afgenomen diensten en producten op het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek

	PO	VO	MBO
Onderwijskundig advies en begeleiding	80%	74%	47%
Beleids- of organisatieadvies	54%	71%	71%
Interim docenten of leidinggevendenden	16%	57%	71%
Onderzoek en ontwikkeling	14%	25%	12%
Werving en selectie van personeel	13%	38%	41%
Projectcoördinatie	8%	26%	41%
Anders, namelijk	3%	1%	0%
Weet niet	3%	1%	0%
N	93	69	17

6.2 Dienstverleners en overwegingen

Tabel 6.2 laat zien dat binnen het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek de meeste scholen onderwijskundige adviesbureaus, organisatieadviesbureaus en (beleids)onderzoeksbureaus of zelfstandig adviseurs of specialisten als dienstverlener inschakelen.

Tabel 6.2 Type externe dienstverleners ingezet in afgelopen jaar

	PO	VO	MBO
Onderwijskundige adviesbureaus, organisatieadviesbureaus of (beleids)onderzoeksbureaus	79%	83%	82%
Zelfstandig adviseurs of specialisten (zzp'ers)	50%	75%	71%
Hogeschool, Universiteit of specifieke studenten, onderzoekers of lectoren vanuit hogeschool of universiteit	16%	20%	6%
Landelijke instituten als SLO, CITO	9%	16%	29%
Uitgevers	8%	4%	0%
Distributeur van leermiddelen	3%	3%	0%
Gemeente	4%	3%	0%
Sectororganisatie	8%	12%	12%
Anders, namelijk	0%	0%	6%
N	92	69	17

Uit de verdiepende interviews kwam naar voren dat een deel van de scholen structurele samenwerking zoekt of heeft met hogescholen of universiteiten. De samenwerking betreft enerzijds professionalisering, anderzijds onderzoek. Ook zijn er veel scriptie-studenten die scholen gebruiken voor hun scriptieonderzoek. Hierbij gaat het naast de lerarenopleidingen ook vaak om masterstudenten met een scriptie onderwijskunde of bestuurskunde. Scholen werken hier aan mee, omdat de uitkomsten van de scripties de school ook iets kunnen opleveren. Daarnaast huren scholen soms studenten in die in de laatste fase van hun studie zitten om bijvoorbeeld data van overgangresultaten te analyseren.

Het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden binnen de school wordt door de meeste scholen genoemd als overweging of educatieve dienstverlening extern in te kopen in plaats van intern te organiseren.

Tabel 6.3 Overwegingen extern inkopen in plaats van intern organiseren

	PO	VO	MBO
Het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden in de eigen school	86%	87%	71%
De effecten zijn groter door extern in te huren	33%	28%	12%
Urgentie, wanneer er snel gehandeld moet worden	11%	28%	35%
Een (tijdelijk) capaciteitsgebrek	13%	28%	53%
Extern inkopen is goedkoper dan het intern te organiseren	3%	3%	0%
Anders, namelijk	5%	7%	12%
N	92	68	17

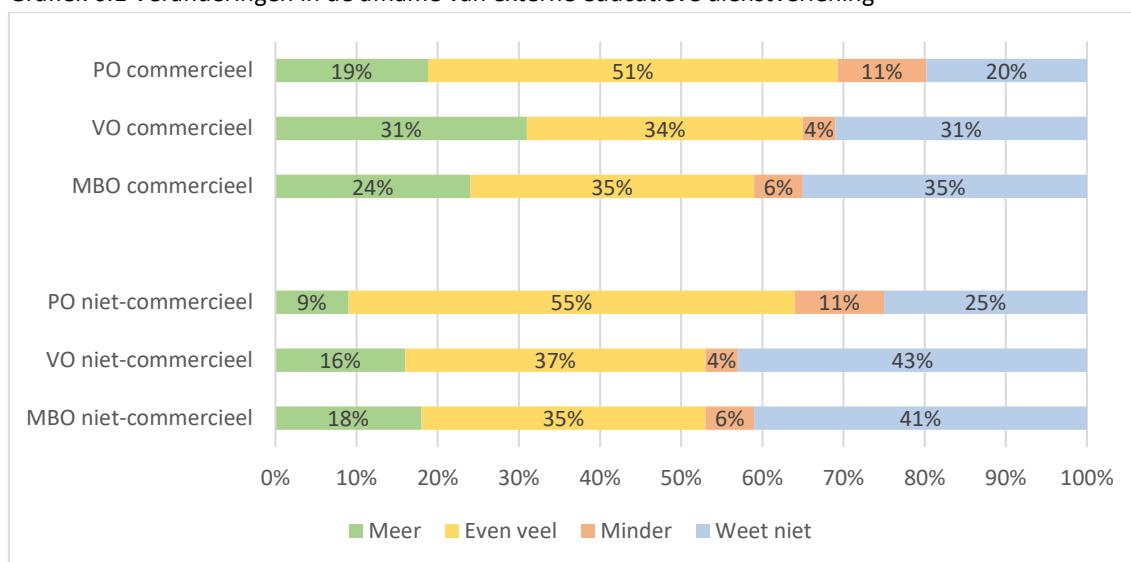
Een derde van de scholen stelt dat de effecten groter zijn door dienstverlening extern in te huren dan deze dienstverlening intern te organiseren. Een aantal scholen uit de vragenlijst en de verdiepende interviews geeft bijvoorbeeld aan dat extern ingehuurde dienstverleners een frisse blik met zich meebrengen die tot nieuwe inzichten kan leiden. Omdat vreemde ogen dwingen, kunnen grotere effecten teweeg gebracht worden. Een schoolleider zegt: *“Externe begeleiding werkt goed, dan houd je een objectieve helicopterview”*. Ook huren scholen soms externe dienstverlening in om vertrouwelijkheid te garanderen, bijvoorbeeld bij de coaching van slecht functionerende docenten. In

het mbo wordt relatief vaak – in lijn met paragraaf 1 – vanwege tijdelijk capaciteitsgebrek externen ingezet.

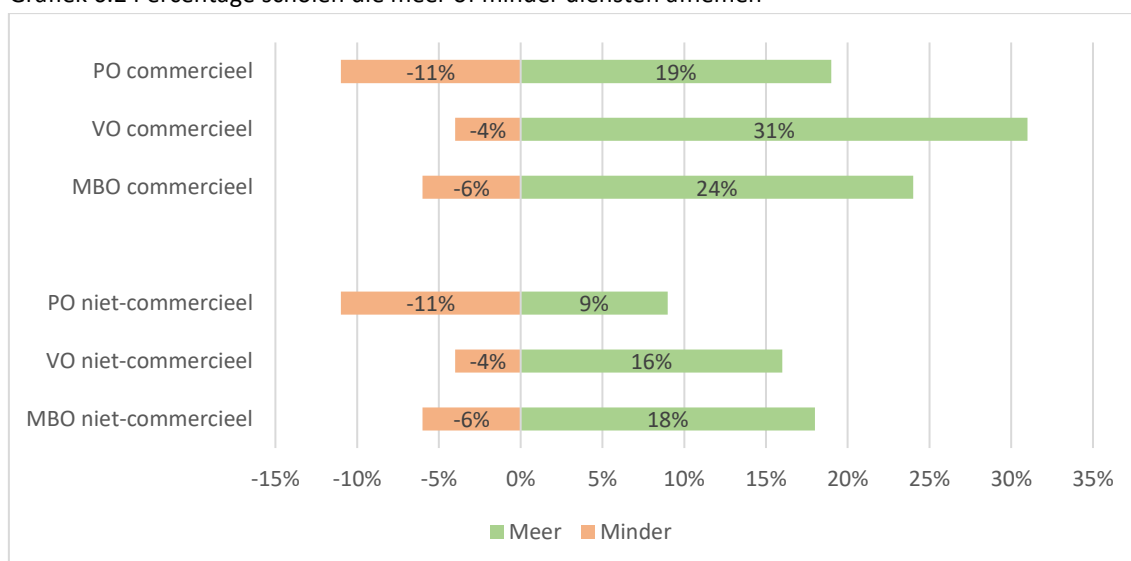
6.3 Veranderingen in inzet educatieve dienstverlening

Uit grafiek 6.1 en 6.2 blijkt dat de meeste scholen binnen het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek aangeven evenveel diensten af te nemen als vijf jaar geleden. Daarnaast is er een grote groep schoolleiders die dit niet weet. Als er veranderingen zijn geweest, is er meestal sprake van een toename van externe dienstverlening. Slechts een klein percentage van de scholen maakt minder gebruik van commerciële of niet-commerciële (4% tot 11%) externe dienstverlening dan vijf jaar geleden op dit terrein.

Grafiek 6.1 Veranderingen in de afname van externe educatieve dienstverlening



Grafiek 6.2 Percentage scholen die meer of minder diensten afnemen



De meeste scholen in het po geven als verklaring voor de toename van het gebruik van commerciële educatieve dienstverlening dat de kwaliteit van het aanbod is toegenomen. Binnen het vo wordt als belangrijkste verklaring voor de toename van het gebruik van commerciële educatieve dienstverlening genoemd dat er noodzaak of druk van buitenaf wordt ervaren, die de afname van externe dienstverlening vereist. Ook wordt genoemd dat een negatief inspectieonderzoek noodzaakt tot ingrijpende maatregelen. Vaak wordt op terrein toegelicht dat dienstverlening met betrekking tot ondersteuning en advies kortlopend wordt afgenomen, bijvoorbeeld bij een fusieproces.

Tabel 6.4 Redenen voor toename gebruik externe educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Omdat de kwaliteit van het aanbod is toegenomen	53%	24%	50%	38%	27%	67%
Om leraren/docenten te ontlasten	35%	29%	25%	13%	46%	33%
Er is meer budget te besteden	24%	0%	25%	0%	9%	33%
Noodzaak of druk van buitenaf	18%	52%	25%	63%	36%	0%
Er is minder ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur georganiseerd	12%	14%	25%	13%	9%	0%
Anders, namelijk	6%	38%	25%	0%	27%	0%
N	17	21	4	8	11	3

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven meer gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening dan 5 jaar geleden

Er zijn weinig scholen die binnen het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek aangeven minder gebruik te maken van commerciële of niet-commerciële dienstverlening dan vijf jaar geleden. De scholen die minder gebruik zijn gaan maken van commerciële dienstverlening, doen dit vooral, omdat er meer ondersteuning binnen het bestuur georganiseerd is en omdat leraren zelf deskundiger zijn geworden. Dezelfde redenen worden genoemd voor het minder vaak inzetten van niet-commerciële dienstverleners.

Tabel 6.5 Redenen voor afname gebruik educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educ. dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Er is meer ondersteuning op dit terrein binnen het bestuur georganiseerd	60%	33%	100%	80%	0%	0%
Leraren/docenten zijn deskundiger geworden	60%	0%	0%	80%	33%	100%
We werken meer samen met andere partijen (zoals onderwijsinstellingen of bedrijven)	20%	33%	0%	10%	33%	0%
Er is minder budget te besteden	40%	67%	0%	-	-	-
Kwaliteitsafname van externe dienstverlening	0%	0%	0%	-	-	-
Anders, namelijk	0%	0%	0%	0%	33%	0%
N	10	3	1	10	3	1

*idem.

De meeste scholen die aangeven evenveel dienstverlening af te nemen binnen het terrein van organisatie-ontwikkeling, advies en onderzoek als vijf jaar geleden, geven aan dat de kwaliteit van deze diensten onveranderd is. Slechts één school in het po geeft aan dat de kwaliteit van de niet-commerciële diensten is afgenomen. De overige acht tot 43 procent van de scholen geeft aan dat de kwaliteit is toegenomen.

Tabel 6.6 Kwaliteitsoordeel afgenomen diensten bij gelijk gebleven afname educatieve dienstverlening*

	Commerciële externe educatieve dienstverlening			Niet-commerciële externe educatieve dienstverlening		
	PO	VO	MBO	PO	VO	MBO
Verbeterd	43%	26%	0%	33%	8%	17%
Verslechterd	0%	0%	0%	2%	0%	0%
Gelijk gebleven	53%	70%	100%	61%	76%	67%
Weet niet	4%	4%	0%	4%	16%	17%
N	47	23	6	51	25	6

*Deze vraag is alleen ingevuld door respondenten die hebben aangegeven evenveel gebruik te maken van gebruik commerciële of niet-commerciële externe educatieve dienstverlening als 5 jaar geleden

6.4 Knelpunten

Ruim dan de helft van de scholen geeft aan geen knelpunten te ervaren op het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek. Van de scholen die wel knelpunten ervaren, geven de meeste aan dat de diensten en producten te duur zijn.

Tabel 6.7 Knelpunten externe educatieve dienstverlening

	PO	VO	MBO
Nee	60%	52%	77%
Diensten en producten zijn te duur	30%	38%	6%
Diensten en producten sluiten niet aan bij de vragen of behoefte van de school	5%	12%	0%
Diensten en producten zijn niet van voldoende niveau	5%	9%	0%
Aanbod van diensten en producten is te beperkt	2%	3%	0%
Er zijn te weinig aanbieders om uit te kiezen	0%	3%	6%
Anders, namelijk	3%	4%	6%
N	92	68	17

7 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk worden samenvattend de conclusies besproken van de enquête en de verdiepende interviews aan de hand van de onderzoeksvragen. Daarbij maken we waar relevant een vergelijking tussen de terreinen en de sectoren. Overkoepelend is aan alle respondenten ook gevraagd of ze opmerkingen of aandachtspunten hebben die relevant zijn voor het uit te brengen advies van de Onderwijsraad aan het Ministerie van OCW. Waar deze nog niet eerder in het rapport zijn weergegeven, nemen we die ook in dit hoofdstuk mee.

7.1 Type diensten

De diensten en producten waarvoor externe educatieve dienstverleners worden ingeschakeld bestaan uit duidelijk te onderscheiden terreinen. In paragraaf 3.1, 4.1, 5.1 en 6.1 is een overzicht gegeven van de diensten en producten die door scholen worden afgenomen. Op het terrein van professionalisering nemen de meeste scholen diensten en producten af voor individuele professionalisering van leraren of docenten en collectieve professionalisering op team of sectieniveau. Op het terrein van de leerlingenzorg en ondersteuning nemen de meeste scholen diensten af ter ondersteuning van leerlingen met gedragsproblemen of leerproblemen of ondersteuning voor leraren in de omgang met gedrags- of leerproblemen. De afname van dienstverlening op het terrein van leermiddelen, methode, toetsing en examinering verschilt sterk per sector. De meeste scholen in het po nemen advisering en ondersteuning bij de aanschaf van digitale leermiddelen af. Binnen het vo nemen de meeste scholen leerlingvolgsystemen en (diagnostische) tussentijdse toetsen af. Binnen het mbo nemen bijna alle instellingen exameninstrumenten en examendienstverlening af, de facto de norm binnen het mbo. Veel mbo-instellingen nemen, net als alle po en vo scholen, (les)materiaal of (digitale) leermiddelen voor studenten af. Ten slotte neemt ongeveer de helft van de scholen onderwijskundig advies, beleidsmatig of organisatieadvies en begeleiding af.

7.2 Dienstverleners

Onderwijskundige adviesbureaus, organisatieadviesbureaus of onderzoeksbureaus en zelfstandig adviseurs of specialisten (zsp'ers) worden op alle vier de terreinen vaak genoemd als dienstverlener. Scholen maken in de praktijk ook op meerdere terreinen gebruik van ondersteuning vanuit hogescholen en universiteiten, voornamelijk op het terrein van professionalisering en in iets mindere mate op het terrein van organisatieontwikkeling, advies en onderzoek. Scholen rekenen de initiële lerarenopleidingen doorgaans niet tot de educatieve dienstverleners, waar de Onderwijsraad de initiële opleidingen in eerdere rapporten (2001, 2009) wel onder de educatieve infrastructuur schaarde.

Uitgevers en distributeurs van leermiddelen leveren vooral diensten en producten op het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering (32% tot 61%) en in iets mindere mate op het terrein van professionalisering (21% tot 36%). Landelijke instituten worden voornamelijk ingezet op het terrein van leermiddelen, methoden, toetsing en examinering (22% tot 54%) en professionalisering (20% tot 46%). Op het terrein van leerlingenzorg en ondersteuning is de gemeente ook een 'dienstverlener' van belang (29% tot 42%). Sectororganisaties worden in het po op alle vier de terreinen weinig ingezet als dienstverlener (4% tot 9%). Binnen het vo (12% tot 30%) en het mbo (12% tot 43%) wordt wat vaker dan in het po gebruik gemaakt van diensten vanuit de sectororganisaties.

Voor het mbo en het vmbo is het bedrijfsleven ook een relevante partij met direct educatieve meerwaarde. Het mbo geeft in de interviews aan intensief samen te werken met het (georganiseerde) bedrijfsleven voor veel aspecten van opleiding, examinering en onderwijsontwikkeling. Ook in het vo wordt samengewerkt met bedrijven voor stages en opdrachten in de bovenbouw van het vmbo en breder op onderdelen in de loopbaan oriëntatie en -begeleiding.

Elke sector kent in aanvulling op bovenstaande externe dienstverlenende partijen een 'collectief' of niet-commercieel ondersteuningsaanbod vanuit de verschillende sectororganisaties waar scholen lid van zijn. Dit zijn voornamelijk de sectorraden, maar ook de besturenorganisaties en (in het mbo) het SBB zijn genoemd in de interviews. Dit aanbod wordt deels bekostigd door de lid-organisaties, deels direct door de overheid, waardoor het aanbod deels gratis, deels goedkoper is dan bij 'markt' partijen. De onderliggende financiering onttrekt zich grotendeels aan de waarneming van individuele scholen en is voor hen in de praktijk ook minder van belang. Het aanbod van de sectorraden zien ze als onderdeel van het totale aanbod dat wordt bekeken bij de afweging om ondersteuning intern te organiseren danwel extern in kopen.

7.3 Overwegingen

Meerwaarde van externe inzet

Het ontbreken van specifieke kennis of vaardigheden binnen de eigen school is voor het po, vo en mbo op alle terreinen de belangrijkste reden om educatieve diensten en producten extern in te kopen in plaats van deze intern te organiseren. In vergelijking met het po en vo, geven scholen binnen het mbo op alle terreinen vaker aan dat dienstverlening extern wordt ingekocht vanwege een (tijdelijk) capaciteitsgebrek.

Op het terrein van professionalisering wordt daarnaast relatief vaak als overweging genoemd dat de effecten groter zijn door extern inhuur, omdat 'vreemde ogen dwingen' of, omdat externe dienstverleners een frisse blik met zich mee brengen die tot nieuwe inzichten kan leiden:

"Educatieve dienstverlening houdt de schoolleider scherp bij de ontwikkeling op landelijk niveau en vanuit onderzoek. Externe deskundigen hebben zich gespecialiseerd in bepaalde onderwerpen. Binnen de school leeft men in de waan van de dag. Werkdruk is hoog. Tijd om je ergens echt in te specialiseren is beperkt. Prettig wanneer er iemand met je mee denkt en kijkt wanneer dat aan de orde is en er middelen voor zijn." (schoolleider po)

Actieve vraagarticulatie

Verschillende schoolleiders benadrukken dat de toegevoegde waarde van externe inzet deels zelf gecreëerd moet worden, door kritisch en bewust opdrachtgeverschap of inkoopbeleid. Men ziet dat het aanbod niet altijd passend is, en dat je zelf als schoolleider moet zorgen voor maatwerk. Op het gebied van professionalisering vindt een kwart van de vo-schoolleiders bijvoorbeeld dat het aanbod niet goed aansluit bij de behoeften van de school, wat leermiddelen betreft vindt een vijfde dat een knelpunt.

"Stel je hulpvraag goed en duidelijk zodat je weet waarnaar je op zoek bent." (schoolleider po)

“De behoefte wisselt van jaar tot jaar. Het is lastig om iets goeds in te kopen. Men heeft moeite met het leveren van maatwerk. De kwaliteit varieert van slecht tot uitstekend. Ik ben van mening dat we kritischer zouden moeten inkopen. Er is teveel een “lucratieve markt” ontstaan waar veel geld in omgaat dat we ook aan het directe primaire proces kunnen besteden.” (schoolleider vo)

In de verdiepende interviews en open antwoorden geven schoolleiders aan dat ze in het po en vo de afgelopen jaren al werken aan professioneler opdrachtgeverschap. Startpunt daarvan is een betere vraagarticulatie vanuit scholen. Daarmee bedoelen schoolleiders en directeuren dat ze voor bepaalde dienstverlening minder passief een gegeven aanbod afnemen, meer om maatwerk vragen en samen met externe dienstverleners dat maatwerk ook samen ontwikkelen.

“We krijgen ladingen aanbiedingen in de vorm van folders, maar het is niet bij deze tijd passend om aanbodgericht te werken. Men moet vooral kijken naar wat de school nodig heeft en wat heb je zelf nodig als directie. Er is bijna nooit een kant-en-klare training die daar bij past. Men moet zelf aan de slag om scherp te zijn op wat nodig is”. (schoolleider po)

Overkoepelend beleid

Ongeveer de helft van de scholen heeft geen overkoepeld beleid op de inzet van ‘externe educatieve ondersteuning’. In de verdiepende interviews kwam als verklaring naar voren dat educatieve dienstverlening zoveel verschillende terreinen en zaken omvat, dat scholen dit zelden in samenhang bekijken.

Uit verschillende gesprekken komt wel naar voren dat wanneer er behoefte is aan educatieve dienstverlening, het op veel scholen beleid is om eerst te kijken naar interne mogelijkheden en externe inzet zoveel mogelijk intern te borgen.

Van de scholen die wel overkoepeld beleid hebben, betreft het meestal beleid op bestuursniveau om scholing gezamenlijk te organiseren. Steeds meer schoolbesturen en scholen hebben de afgelopen jaren een interne academie of kenniscentrum opgericht met het oog op het bevorderen van de professionele ontwikkeling van hun medewerkers¹⁶.

Een uitzondering op dit beleid is acute inzet. Meerdere geïnterviewden geven aan dat wanneer er risico's zijn voor de instelling of een urgente vraag, dat er dan wel snel externe ondersteuning wordt ingezet. Een voorbeeld daarvan is een negatief oordeel of het signaleren van tekortkomingen door de onderwijsinspectie, waarna er binnen een jaar verbeteringen moeten worden doorgevoerd.

Geen integraal zicht op uitgaven en kosten

Tijdens de ronde verdiepende interviews bleek dan ook dat er geen integraal zicht is op de omvang en totale kosten van de verschillende vormen van externe educatieve dienstverlening. Geen van de geïnterviewde bestuurders of directeuren heeft een overkoepelend bedrag of de verschillende bedragen gemakkelijk voorhanden. Een enkele bestuurder kan indicaties op onderdelen geven. Daarnaast zit op een belangrijk terrein – professionalisering - een groot deel van de kosten ‘verborgen’ in de inzet van tijd (fte's).

Op het gebied van leerlingenzorg loopt een deel van (het budget voor) de zorg en ondersteuning via de samenwerkingsverbanden. Met name in het po is daarnaast sprake van aanvullende bekostiging voor het onderwijsachterstandenbeleid, dat deels via gemeenten loopt, waar een deel van specifieke

¹⁶ Zie Schenke e.a. (2019) Huisacademies in kaart, Amsterdam, Kohnstamm Instituut, voor een typologie van huisacademies

leerlingondersteuning van wordt betaald. Er wordt binnen scholen doorgaans geen koppeling gemaakt tussen financieringsbronnen en uitgaven.

7.4 Veranderingen in de inzet van externe educatieve dienstverlening

Wanneer gekeken wordt naar de veranderingen in de inzet externe dienstverlening ten opzichte van vijf jaar geleden, is er allereerst een grote groep schoolleiders die hier geen zicht op heeft. Dit kan ten eerste veroorzaakt worden door onbekendheid met de term educatieve dienstverlening. Ten tweede zien we dat binnen een school of bestuur veel verschillende actoren betrokken zijn bij de inkoop van educatieve dienstverlening, waardoor er niet altijd één persoon is met het volledige overzicht van de afgenomen dienstverlening. Tenslotte kunnen ook personele wisselingen in de directie meespelen bij het hoge percentage respondenten dat geen inzicht heeft in veranderingen over de afgelopen vijf jaar.

In vergelijking met het vo en mbo, hebben schoolleiders in het po vaker zicht op de veranderingen. Dit hangt waarschijnlijk samen met de kleinere schaalgrootte van basisscholen, waardoor schoolleiders in het po meer zicht hebben op de totale inzet van externe educatieve dienstverlening binnen hun school. Uit de verdiepende interviews, de telefonische voorronde ter behoeve van het mbo panel en vragen naar aanleiding van de uitnodigingen voor de vragenlijst, blijkt bijvoorbeeld binnen het mbo dat er zelden één persoon is die het overzicht heeft over alle afgenomen dienstverlening. De besluitvorming over inzet vindt zowel apart op de terreinen als op verschillende niveaus plaats, primair dat van de opleidingen. Vaak zijn er binnen mbo-instellingen wel inkoopafdelingen, maar die zeggen met name (procedureel) te adviseren over en te ondersteunen bij de inkoop van diensten en producten. Deze afdeling staat volgens anderen *“nog in de kinderschoenen en [wordt] nog onvoldoende betrokken bij de inkoop van externe dienstverlening”*. Uit de verkenning kwam naar voren dat het wel een actueel thema binnen instellingen is waar men meer zicht – en grip – op wil krijgen.

Schoolleiders die wel zicht hebben op de veranderingen van de inzet van educatieve dienstverlening, nemen doorgaans evenveel diensten af als vijf jaar geleden. Waar er veranderingen zijn, spelen die met name rond de commerciële dienstverlening. Het aandeel scholen dat aangeeft meer dan wel minder diensten af te nemen, ligt lager voor niet-commerciële dienstverlening dan voor commerciële dienstverlening.

Op de terreinen professionalisering en leerlingenzorg en ondersteuning is het aandeel scholen dat meer diensten is gaan afnemen even groot als de groep die minder diensten is gaan afnemen. Daarbij zijn in het po relatief sterke onderliggende bewegingen zichtbaar in de afname van diensten op het terrein van leerlingenzorg en ondersteuning. Een kwart van de scholen geeft aan minder diensten af te nemen, terwijl ook ruim een kwart juist meer diensten afneemt dan vijf jaar geleden. Dit zou goed samen kunnen hangen met de veranderingen als gevolg van de invoering van passend onderwijs sinds 2015.

Op de terreinen leermiddelen, methode, toetsing en examinering en organisatieontwikkeling, advies en onderzoek zijn scholen in het po en vo meer externe diensten gaan afnemen dan vijf jaar geleden.

7.5 Tevredenheid en aandachtspunten

Kwaliteit gelijk of verbeterd

De scholen die evenveel externe dienstverlening zijn blijven inzetten zijn neutraal-positief over de kwaliteit: de meeste scholen geven aan dat de kwaliteit van de dienstverlening ten opzichte van vijf jaar geleden gelijk is gebleven, een deel vindt die verbeterd. Er zijn slechts enkele scholen die vinden dat de kwaliteit van de afgenomen diensten is verslechterd.

Scholen in het po die meer diensten zijn gaan afnemen dan vijf jaar geleden, zijn vaak positief over de kwaliteit van het aanbod. Op het terrein van professionalisering geeft bijna driekwart van hen aan (71%) dat de kwaliteit van het commerciële aanbod is toegenomen. Binnen het vo is dit maar voor een kwart van de scholen een van de redenen om meer externen in te zetten. Ook op de andere terreinen geven vo scholen minder vaak aan, dat een toename in de inzet van educatieve dienstverlening veroorzaakt is door een toename van kwaliteit van het aanbod. In het vo geven scholen juist vaker aan dat de kwaliteit van het niet-commerciële aanbod is toegenomen.

Van de scholen die minder diensten zijn gaan afnemen, geven maar weinigen aan dat dit (mede) komt door een kwaliteitsafname van de externe dienstverlening (po 0% tot 7%, vo 0% tot 20%). Scholen in het vo zijn hierbij iets vaker ontevreden over de kwaliteit dan po-scholen, waarbij het vo vooral een kwaliteitsafname signaleert op het terrein van leermiddelen, methode, toetsing en examinering.

Kosten als grootste knelpunt

Om in kaart te brengen waar scholen (eventuele) knelpunten ervaren binnen externe educatieve dienstverlening, is per terrein gevraagd of er knelpunten zijn ten aanzien van de dienstverlening. Op alle vier de terreinen ervaart ongeveer de helft van de scholen geen knelpunten. Van de scholen die wel knelpunten ervaren, geven de meeste aan dat de diensten en producten op alle vier de terreinen te duur zijn *“De prijzen en wildgroei in het aanbod zijn opgedreven door het schoolleidersregister”* en *“De prijzen die bureaus rekenen zijn absurd”*. De kosten zijn daarmee een overkoepelend aandachtspunt. Beleidsmatig vragen schoolleiders enerzijds om scholen nog meer direct te bekostigen door scholen meer budget te geven en om *“inzet van al aanwezige professie/ervaring binnen stichtingen”* te stimuleren.

Aanbod is groot, kwaliteit vooraf moeilijk inzichtelijk

Doorgaans is men tevreden met zowel de breedte van het beschikbare aanbod als de kwaliteit van de beschikbare ondersteuning op de verschillende terreinen. Op het terrein van professionalisering geven scholen in het vo en in mindere mate in het po relatief vaak aan dat de diensten en producten *niet* aansluiten bij de behoefte van de school of dat ze van onvoldoende niveau zijn.

Geen van de geïnterviewden uit de verdiepende interviews vindt het lastig om overzicht te hebben of te krijgen over het beschikbare ondersteuningsaanbod. Dit wordt bevestigd in de enquête, overzicht over het aanbod is nauwelijks een knelpunt. Een deel scholen noemen in de open antwoorden wel dat het lastig is om de kwaliteit van verschillende aanbieders te vooraf te bepalen.

“Aanbod is versnipperd. Onvoldoende zekerheid over kwaliteit en aansluiting bij de vraag en te duur.” (Schoolleider vo).

“Het zou prettig zijn als de aanbieders van educatieve dienstverlening te herkennen zijn als zij goede producten aanbieden, een soort 'keurmerk' eigenlijk.” (Schoolleider po).

Leermiddelen

Binnen het mbo, en in mindere mate in het vo, wordt specifiek op het terrein van leermiddelen, methode, toetsing en examinering aangegeven dat het aanbod van diensten en producten te beperkt is en dat er te weinig aanbieders zijn om uit te kiezen. In de verdiepende interviews en de open antwoorden is toegelicht dat men binnen het vo en mbo last heeft van een monopoliepositie van een aantal uitgevers, distributeurs en ontwikkelaars van lesmateriaal. Voornamelijk in het mbo is de markt voor methoden redelijk klein, versnipperd en gespecialiseerd: per opleiding is er vaak maar een aanbieder van lesmateriaal/methodes. Ten tweede is het gebrek aan samenwerking en uitwisseling tussen uitgevers op het gebied van digitale leermiddelen een aandachtspunt dat in alle sectoren naar voren komt, maar het meest wordt genoemd door schoolleiders in het vo.

Tevredenheid met stelsel?

In de gesprekken en de open antwoorden viel op dat er – zelfs wanneer expliciet daartoe uitgenodigd – weinig schoolleiders aanbevelingen of aandachtspunten op stelselniveau zien. De knelpunten zijn doorgaans specifiek en operationeel (kosten licenties digitale leermiddelen, afstand tot aanbieders). Besturen en schoolleiders hebben – los van budgettaire beperkingen – zelf voldoende mogelijkheden om de gewenste ondersteuning te organiseren. Vanuit dit perspectief is er geen vraag tot beleidswijzigingen in de inrichting van het stelsel. Slechts één schoolleider had een opvatting over de positie van de educatieve infrastructuur en het bredere onderwijsbeleid:

“Educatieve dienstverlening is een mooi woord voor de kleverige rand die de afgelopen 40-50 jaar tussen de overheid en de scholen is ontstaan en die een afhankelijkheidsrelatie heeft gegenereerd die twee kanten op werkt. Enerzijds vaart OCenW bijna blind op de educatieve dienstverlening als het gaat om beleidsadvies (“oh, oh, oh waar moet het nou toch heen met het onderwijs?”). Hier speelt wat ik noem de dwingende eis van innovatie die het Nederlandse onderwijs maar blijft ontregelen een belangrijke rol. Een eis die rechtstreeks samenhangt met gebrek aan vertrouwen, controlezucht en de angst om achterop te raken. Vervolgens brengt diezelfde ‘educatieve dienstverlening’ zichzelf (vaak met daadwerkelijke hulp van de overheid) in stelling om de onvermijdelijke innovatieve producten en ondersteuningstrajecten te verkopen aan de scholen. Enigszins gechargeerd gesproken is hier sprake van een behoorlijk inert verdienmodel dat via de overheid zijn eigen vraag creëert. Dit lijkt een cynische weergave van de werkelijkheid en dat is het natuurlijk ook, maar het geeft wel aan dat het geen kwaad kan om eens kritisch te kijken naar hoe ‘het systeem’ zichzelf in stand houdt en hoeveel geld er weglekt dat beter besteed zou zijn rechtstreeks in de scholen zelf.” (Schoolleider po)

In de interviews en open antwoorden kwamen verder enkele specifieke aandachtspunten naar voren die mogelijk van belang zijn voor de Onderwijsraad. Betrokkenen in het mbo signaleren dat de sector vanuit de historie weinig onderwijsondersteunende instituten kent. Dit past bij de bevinding dat men relatief veel gebruik maakt van het collectieve aanbod, zoals dat door de MBO Raad, MBO Diensten en de verschillende Expertisepunten wordt aangeboden. Daarnaast werken mbo-instellingen vaker met zelfstandig adviseurs. Dit leidt bij enkelen tot vragen over efficiëntie en kwaliteit en zorgen over de verbinding van sectorale onderwijsontwikkeling met (wetenschappelijk) onderzoek.

De verbinding met onderzoek en innovatie ook in het po en vo van belang. Scholen geven aan dat de financiering en inzet van praktijkgericht onderzoek via NRO niet altijd makkelijk werkt voor hen. Enkele bestuurders vragen de Onderwijsraad om in het adviestraject breder te kijken naar de kennisinfrastructuur, en de verbindingen tussen opleidingen, onderzoek en scholenveld in alle sectoren. Tot slot signaleert een enkeling dat het toegenomen belang van huisacademies gepaard mag gaan met meer beleidsmatige aandacht voor de borging van de kwaliteit van dat aanbod.

Bijlage 1 Overige terreinen

Tabel B1.1 Andere opgegeven terreinen

Vak expertise: muziek en gym	PO
TSO	PO
Specifiek gerichte ondersteuning n.a.v. onderwerpen uit ons eigen jaarplan. O.a. verbetering Schoolklimaat (inhuur Fides) en verbetering instructie (invoering Expliciete directe instructiemodel).	PO
Onderwijsontwikkeling	PO
Marketing	PO
Interim	PO
Cultuur, muziek	PO
Cultuur aanbod	PO
Coaching	PO
Taakbeleid	VO
Ontwikkeling van het gepersonaliseerde leren	VO
Onderwijsontwikkeling	VO
Facilitair & inkoop	VO
Bedrijfsvoering, AVG	VO
Advies strategische inzet ICT	VO
Personeel	MBO

Bijlage 2 Gespreksleidraad

Het ministerie van OCW heeft de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over de 'educatieve infrastructuur'. Ter voorbereiding op dit advies brengt Oberon voor de Onderwijsraad in kaart hoe de educatieve infrastructuur er uitziet vanuit het perspectief van de onderwijsinstellingen in po, vo en mbo. Voor de eerste fase van dit onderzoek bespreken we met een aantal onderwijsinstellingen – op anonieme basis – beleid en praktijk rond het gebruik van (externe) educatieve dienstverlening, bijvoorbeeld rond leerlingenzorg, professionalisering, leermiddelen, toetsing of advies. Dit doen we door interviews met enkele relevante betrokkenen binnen die scholen, met oog voor verschillen tussen de sectoren. Gezien het exploratieve karakter zijn onderstaande aandachtspunten een vertrekpunt voor een verdiepend gesprek over de schoolpraktijk.

Gebruik van educatieve dienstverlening door de school/instelling

- Op welke terreinen maakt u gebruik van educatieve dienstverlening
- Welk type dienstverlener zet u in? Publiek, privaat, markt, sectororganisaties, overheid?
- Is er inzicht in de omvang van deze externe educatieve dienstverlening? Zo ja, wie heeft dat, en wat is de orde van grootte? Welke financieringsbronnen worden ingezet?

Wie zijn binnen de school betrokken bij de inzet van educatieve dienstverlening?

- Wie is verantwoordelijk voor de afname van de verschillende typen educatieve dienstverlening?
- Welke rol speelt het bestuur hierin?
- Is er sprake van overkoepelend beleid op het wel of niet extern inkopen van educatieve diensten?

Hoe is de verhouding tussen extern ingekochte educatieve diensten en producten ten opzichte van interne educatieve ondersteuning?

- Wat zijn de overwegingen om educatieve diensten intern te organiseren, versus het extern inkopen van deze diensten.
- Wie maakt deze afwegingen en hoe verloopt dit?

Hoe werken de overwegingen en mechanisme rondom educatieve dienstverlening?

- Zijn er routines zoals vaste aanbieders?
- Heeft u overzicht over het potentiële aanbod? Hoe oriënteert u zich op mogelijke aanbieders?
- Waarop wordt de keuze voor een specifieke dienstverlener gebaseerd?
- Neemt u ook 'gratis' (door andere/overheid direct bekostigd) educatieve diensten af? Hoe kijkt u aan tegen de verhouding tot het 'marktaanbod'?
- Werkt u samen met andere scholen of besturen bij het organiseren van educatieve dienstverlening?
- Zijn er in de afgelopen 5 jaar veranderingen zichtbaar in de manier waarop uw school of instelling omgaat met de inzet van externe educatieve diensten? Zo ja, waardoor zijn die opgetreden?

Oordeel en ervaringen

- Hoe beoordeelt u de kwaliteit van educatieve dienstverlening op de verschillende terreinen?
- Hoe kijkt u aan tegen door de overheid bekostigde ondersteuningsprogramma's?
- Zijn er knelpunten ten aanzien van de educatieve dienstverlening die verschillende partijen aanbieden? En wat kan de overheid doen om deze knelpunten op te lossen?
- Overige aandachtspunten of overwegingen voor het gevraagde advies, ook met betrekking tot de rol van de overheid t.a.v. de educatieve dienstverlening.

Bijlage 3 Analyse respons enquête

In tabellen B3.1 tot B3.4 is de spreiding van het aantal leerlingen per school, en het aantal scholen per bestuur weergegeven voor zowel de respondenten uit het panel als de populatie. De categorieën voor de leerlingenaantallen zijn opgesteld op basis van kwartielverdelingen van de po- en vo-populatie (alle scholen). Voor het aantal scholen per bestuur vormen de eenpitters de eerste categorie. De overige drie categorieën zijn gevormd door de po en vo populatie in drie procentueel gelijke groepen te verdelen. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de steekproef van het po, alle eenpitters zijn uitgenodigd.

Tabel B3.1 Respons panel en populatie po, leerlingenaantallen

	Respons	Populatie
<123 leerlingen	20%	25%
123-198 leerlingen	21%	25%
199-289 leerlingen	28%	25%
289> leerlingen	31%	25%
N	215	6215 ¹⁷

Tabel B3.2 Respons panel en populatie vo, leerlingenaantallen

	Respons	Populatie
<272 leerlingen	17%	25%
272-502 leerlingen	5%	25%
503-943 leerlingen	15%	25%
>943 leerlingen	63%	25%
N	132	641 ¹⁸

Tabel B3.3 Respons panel en populatie po, scholen per bestuur

	Respons	Populatie
Eenpitters	27%	6%
2-12 scholen per bestuur	22%	34%
12-19 scholen per bestuur	27%	29%
>19 scholen per bestuur	23%	31%
N	215	6215

Tabel B3.4 Respons panel en populatie vo, scholen per bestuur

	Respons	Populatie
Eenpitters	14%	35%
2-3 hoofdvestigingen per bestuur	24%	22%
4-8 hoofdvestigingen per bestuur	21%	24%
>8 hoofdvestigingen per bestuur	42%	19%
N	132	641

¹⁷ De populatiebestanden zijn gebaseerd op de meest recente gegevens van de openbare DUO data.

¹⁸ Voor de vergelijkbaarheid met de respons is bestaat de populatie vo uit alle hoofdvestigingen

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Eindrapport

Anke Suijkerbuijk
Johan Bokdam

Utrecht, 29 maart 2019
In opdracht van de Onderwijsraad