

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Voorstel van Wet tot concretisering voorschriften inzake het ononderbroken ontwikkelingsproces, de kwaliteit van het onderwijs en het stelsel van kwaliteitszorg.

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Bevoegde gezagen, onderwijspersoneel werkzaam in het funderend onderwijs, leerlingen uit het funderend onderwijs, ouders van leerlingen uit het funderend onderwijs, Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie), belangenorganisaties (vakbonden, PO- en VO-Raad, LAKS, etc.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Naast bovengenoemde belanghebbenden: wetenschappers/experts op het gebied van onderwijskunde/organisatiekunde/overheidssturing/sturing in onderwijs en de Onderwijsraad

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

- Er is een sessie geweest vanuit 'Denk mee met OCW' over het evidence-informed werken, kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en ononderbroken ontwikkelingsproces.
- Er is (op reguliere basis) met de VO-raad, PO-raad, Aob, CNV Onderwijs en AVS gesproken om hen te informeren en consulteren.
- We zijn langs geweest op verschillende scholen en hebben gesprekken gevoerd met schoolbestuurders, schoolleiders en leraren.
- Er is op reguliere basis met de inspectie gesproken en er is op verschillende momenten input geleverd vanuit de inspectie op de versies van de wettekst en memorie van toelichting.
- Er is op verschillende momenten input geleverd door DUO.
- Er is input geleverd door lerarenopleidingen.

1. Wat is het probleem?

a) Wat is het probleem?

In verschillende rapporten wordt de noodklok geluid over de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van leerlingen. Internationale metingen laten stagnerende en dalende trends zien van de prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs. Uit de Staat van het Onderwijs 2024 blijkt dat steeds meer leerlingen de basisvaardigheden, zoals taal en rekenen, onvoldoende beheersen om uiteindelijk zelfstandig te kunnen functioneren in de maatschappij. Op basisscholen haalt bijna de helft van de leerlingen het streefniveau van rekenen niet en de leesvaardigheid van leerlingen in het voortgezet onderwijs in Nederland is significant gedaald.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Een samenspel aan factoren heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs. In het kader van het wetsvoorstel worden twee hieronder genoemd.

Uit de optelsom van gesprekken, aanbevelingen en wetenschappelijke inzichten blijkt dat de wettelijke eisen van het *ononderbroken ontwikkelingsproces* en het *stelsel van kwaliteitszorg* op dit moment te veel ruimte laten voor interpretatie en daardoor niet voldoende richting en houvast geven voor scholen. Dat terwijl deze eisen een directe relatie hebben met het handelen in de klas en daarmee de onderwijskwaliteit. Door de onduidelijkheid van deze eisen weten schoolbestuurders onvoldoende te sturen op de uitvoering van deze normen op de school en in de klas.

Daarnaast wordt op veel scholen niet altijd evidence-informed gewerkt waardoor in de onderwijspraktijk keuzes voor methoden en strategieën vaak niet bewust en onderbouwd worden gemaakt. Dit kan leiden tot het gebruik van minder effectieve methoden en aanpakken.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Duidelijke verwachtingen van waar schoolbesturen (en via hen schoolleiders) minimaal aan dienen te voldoen voor het zorgdragen voor de onderwijskwaliteit op school is één van de aspecten waarop de regering actie kan ondernemen om de dalende onderwijskwaliteit tegen te gaan. Gezien de dalende onderwijskwaliteit is het van belang dat deze verwachtingen door concretisering van het *ononderbroken ontwikkelingsproces* en het *stelsel van kwaliteitszorg* duidelijker worden.

Ook het toevoegen van wettelijke eisen m.b.t. evidence-informed werken, en daarmee het tegengaan van het gebruik van minder effectieve methoden en aanpakken, kan helpen bij het tegengaan van de dalende onderwijskwaliteit.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Ononderbroken ontwikkelingsproces

In artikel 8, eerste lid van de WPO en artikel 1.4, tweede lid van de WVO 2020 en staat: Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.

In artikel 11, eerste lid van de WEC wordt gesproken over de "ontwikkelingsmogelijkheden" van de leerlingen: 'het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen. Zo mogelijk brengt het kinderen tot het volgen van gewoon onderwijs in basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs.'

Hoe houdt de inspectie nu toezicht?

Ononderbroken ontwikkeling komt in de volgende standaarden voor:

	PO	VO	SO
Standaard	BKA 1 & 3	BKA 1 & 3	BKA 1 & 3
	SKA 3	OP 0,1,2 & 3	OP 0,1,2 & 3
	OP 0,1,2 & 3	SKA 3	OR 1 & 2
			SKA 2 & 3

Wat heeft evaluatie opgeleverd?

De Onderwijsraad noemt de volgende bezwaren tegen de huidige (open) norm van het ononderbroken ontwikkelingsproces:

- Ten eerste verplaatst de normstelling van de democratisch gekozen wetgever naar het extern toezicht, dat beperkter democratisch is gelegitimeerd. De toezichthouder en de minister werken immers de open norm uit opdat het haar toezicht effectief uit kan oefenen.
- Ten tweede kan de uitwerking door de toezichthouder leiden tot een selectieve of subjectieve uitwerking van de wet, terwijl de wet ruimte laat voor andere interpretaties of handelingsalternatieven. In dat geval perkt de toezichthouder de ruimte voor keuzes in die de wetgever heeft gelaten aan de schoolbestuurders.
- Ten derde kunnen open normen leiden tot normstelling achteraf, in reactie op incidenten. De toezichthouder kan een open norm verder invullen naar aanleiding van incidenten, waardoor de verwachtingen over wat deel uitmaakt van de norm kan verschuiven door de tijd. Een en ander kan dus leiden tot rechtsonzekerheid en mogelijk een grotere inperking van de onderwijsvrijheid dan bij de invoering van de betreffende deugdelijkheidseis door de wetgever was voorzien.

Stelsel van kwaliteitszorg

In artikel 10 WPO staat dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs. Uit deze artikelen blijkt dat hier in elk geval onder wordt verstaan: "het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, zoals bedoeld in artikel 12 lid 4 WPO".

De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor:

- het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 45b, eerste lid.
- het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.

De WVO 2020 en de WEC kennen soortgelijke bepalingen. Sub a is echter in de verschillende sectoren anders vormgegeven:

- Artikel 2.91 WVO 2020: het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 1.4, tweede lid.
- Artikel 1.4 lid 2 WVO 2020: Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
- Artikel 21 lid 4 WEC: het bewaken dat de leerling een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerlingen, bedoeld in artikel 11, eerste lid, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 48c, eerste lid.

Hoe houdt de inspectie nu toezicht?

In het onderzoekskader is beschreven hoe de inspectie toezicht houdt op het onderwijs. Het omvat het waarderingskader op grond waarvan de inspectie oordeelt en waardeert en omschrijft de werkwijze daarvoor.

Kwaliteitszorg komt in de volgende standaarden voor:

	PO	VO	SO
Standaard	BKA 1,2 &3	BKA 1 &3	BKA 1
	SKA 1,2 &3	SKA 1 &3	SKA 1 & 3
		OP 0,1,2 &3	OP: 0 & 2

Wat heeft evaluatie opgeleverd?

De Onderwijsraad noemt de volgende bezwaren tegen de huidige (open) norm van het stelsel van kwaliteitszorg:

- Ten eerste verplaatst de normstelling van de democratisch gekozen wetgever naar het extern toezicht, dat beperkter democratisch is gelegitimeerd. De toezichthouder en de minister werken immers de open norm uit opdat het haar toezicht effectief uit kan oefenen.
- Ten tweede kan de uitwerking door de toezichthouder leiden tot een selectieve of subjectieve uitwerking van de wet, terwijl de wet ruimte laat voor andere interpretaties of handelingsalternatieven. In dat geval perkt de toezichthouder de ruimte voor keuzes in die de wetgever heeft gelaten aan de schoolbestuurders.
- Ten derde kunnen open normen leiden tot normstelling achteraf, in reactie op incidenten. De toezichthouder kan een open norm verder invullen naar aanleiding van incidenten, waardoor de verwachtingen over wat deel uitmaakt van de norm kan verschuiven door de tijd. Een en ander kan dus leiden tot rechtsonzekerheid en mogelijk een grotere inperking van de onderwijsvrijheid dan bij de invoering van de betreffende deugdelijkheidseis door de wetgever was voorzien.

Evidence informed werken

Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad over 'naar meer evidence based onderwijs' (2006) is het actieprogramma 'Onderwijs Bewijs' gestart. Sindsdien zijn flinke stappen gezet, onder meer met de oprichting en ontwikkeling van de kennisfunctie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek voor de sector. In het kader van het Nationaal Programma Onderwijs is sinds 2021 opnieuw geïnvesteerd in de ontwikkeling van effectieve interventies. Dit onderzoeksprogramma is doorgezet onder het Masterplan basisvaardigheden. Ook is de menukaart voor effectieve interventies ontwikkeld, op basis van de Toolkit Leren en Ontwikkelen van het Engelse kennisinstituut de Education Endowment Foundation (EEF). De effectieve interventies op de menukaart waren leidend voor scholen bij de inzet van de middelen van het NP Onderwijs. Het Masterplan basisvaardigheden zet tevens in op het gebruik van effectieve aanpakken. Met middelen uit het Nationaal Groeifonds wordt met het programma Ontwikkelkracht verder geïnvesteerd in de kennis over effectieve aanpakken, die wordt samengebracht op onderwijskennis.nl. Naast de ontwikkeling en aanbieden van kennis wordt geïnvesteerd in het van en met elkaar leren door scholen. Dit gebeurt onder meer via leernetwerken. Daarnaast investeert Ontwikkelkracht in effectieve aanpakken voor de onderzoeks- en verbetercultuur op scholen. Middels een kwaliteitsalliantie wordt met de sector gewerkt aan een kwaliteitskader voor effectieve leermiddelen.

Uit recent onderzoek blijkt dat de bekendheid met evidence-informed werken in het funderend onderwijs erg verschilt per beroepsgroep en dat leraren, schoolleiders en ondersteuningscoördinatoren in het primair onderwijs vaker aangeven evidence-informed te werken dan in het voortgezet en gespecialiseerd onderwijs. Schoolleiders zijn beter bekend met evidence-informed werken dan leraren en intern begeleiders. Ze gebruiken vaker wetenschappelijke literatuur en onderzoeksdata bij beleidsvorming en schoolontwikkeling. Leraren daarentegen maken in hun dagelijkse praktijk wel degelijk gebruik van onderzoeksresultaten, maar doen dat minder bewust.

Hoe houdt de Inspectie toezicht?

De Inspectie houdt op dit moment nog geen toezicht op deze eis.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

- De wettelijke eisen met betrekking tot het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg blijven te weinig houvast bieden.
- Een deel van de scholen heeft onvoldoende kennis vanuit onderzoek en de praktijk. Dit kan tot gevolg hebben dat leerlingen worden onderwezen met behulp van ineffectieve methodes.

2. Wat is het beoogde doel?

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

- Door duidelijkere verwachtingen bijdragen aan de verbetering van de onderwijskwaliteit, in de klas en voor de leerling.
- Helderheid creëren met betrekking tot wat van scholen verwacht wordt ten aanzien van het ononderbroken ontwikkelingsproces, kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur.
- Het verbeteren van de juridische basis van de eisen die het meest direct raken aan de onderwijskwaliteit.
- Bewezen effectieve methoden worden in toenemende mate benut in de onderwijspraktijk
- De autonomie en deskundigheid van docenten wordt versterkt door de verplichting aan besturen om (ook) de kennis van docenten te benutten bij het kiezen van de pedagogische aanpak en docenten daarbij te ondersteunen.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

SDG 4.1: Er tegen 2030 voor zorgen dat alle meisjes en jongens op een vrije, billijke en kwalitatief hoogstaande manier lager en middelbaar onderwijs kunnen afwerken, wat moet kunnen leiden tot relevante en doeltreffende leerresultaten.

Breed Welvaartsthema: 4) Onderwijs en opleiding.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- Aanpassen van de wet: zorgen voor een heldere wettelijke definitie van een aantal normen die zien op de onderwijskwaliteit (o.a. advies Onderwijsraad Essentie van extern toezicht).
- Aanpassen onderzoekskaders: duidelijke operationalisering in de onderzoekskaders van de inspectie.
- Communicatie: wanneer de eisen verhelderd zijn is het kansrijk om gezamenlijk met de sector uit te werken welk ander gedrag je van de verschillende actoren wil zien met deze eisen en wat daarvoor nodig is in de communicatie.
- Ondersteuning bij de implementatie: met name wat betreft evidence-informed werken is het van belang om, parallel aan het uitwerken van het wetsvoorstel en in afstemming met collega's die werken aan aanpalende beleidsontwikkelingen en met het onderwijsveld, te komen tot een concreet pakket aan maatregelen die scholen helpen om aan de eisen te kunnen voldoende.
- Op dit moment wordt veel ervaring opgedaan met betrekking tot het evidence-informed werken. Zo zijn programma's als Ontwikkelkracht, Masterplan basisvaardigheden en het NPO erop gericht scholen meer gebruik te laten maken van kennis uit wetenschap en de praktijk, afgestemd op de context van de school.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

- Juridisch – wetswijziging: middels een wijziging in de wet kunnen bestaande onduidelijke normen die belangrijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs aangepast en verduidelijkt worden. Ook kan met een wettelijke eis voor evidence-informed werken de inspectie toezicht houden en handhaven op het evidence-informed werken.
- Juridisch – beleidsregel: Aanpassing van de onderzoekskaders van de inspectie om in die kaders open normen nader te duiden, waarbij wordt aangegeven dat het achterliggende doel ook op een andere manier kan worden bereikt.
- Communicatie – voorlichting: bijeenkomsten, brochures en andere communicatiemiddelen inzetten om de wet op een begrijpelijke manier uit te leggen. Hierbij hoort ook een 'vertaling' van de wet in begrijpelijke taal.
- Stimulering – benuttig huidige subsidieregelingen: op dit moment wordt het evidence-informed werken al binnen een aantal programma's als Ontwikkelkracht, Masterplan basisvaardigheden en het NPO geïmplementeerd.
- Stimulering – extra ondersteuning: het ontwikkelen van een ondersteunend pakket aan maatregelen dat scholen helpt om aan de eis van evidence-informed werken te voldoen.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

- De belangrijkste interne analyse onder dit traject is dat de wettelijke opdracht rond kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en ononderbroken ontwikkeling onvoldoende duidelijk is. Daarbij is het van belang evidence-informed werken toe te voegen aan de wet, waardoor vakmanschap van onderwijsprofessionals wordt gevraagd en kennis uit onderzoek en praktijk aansluit op de leerling.
- Vanuit deze analyses is de aanpassing van de wet de meest kansrijke en urgente beleidsoptie. Ook omdat de wet de basis vormt voor de andere instrumenten. Het aanpassen van de wet zet daarom een keten van veranderingen van de andere beleidsinstrumenten in gang.
- Aanpassing van beleidsregels en specifiek de onderzoekskaders dienen aan te sluiten bij de wet. Het verduidelijken of toevoegen van wettelijke eisen betekent onvermijdelijk ook dat in de onderzoekskaders rekenschap gegeven moet worden van deze wijzigingen.
- De communicatie met toelichting over de wettelijke eisen kan gericht worden, naarmate de wettelijke eisen zelf specifiek zijn.
- Het stimuleren van een bepaalde manier van werken of doen in de school geeft een wind mee in de richting van evidence-informed werken of kwaliteitszorg, maar is niet afdwingbaar. De school dient zelf een cultuur te creëren waarin dit goed kan worden geïmplementeerd. Het wijzigen van de wet vraagt vaak dan ook stimulering van de verandering op andere manieren dan alleen de aanpassing van de wetsartikelen.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

- Leraren/schoolleiders en schoolbesturen krijgen heldere kaders en daardoor beter inzicht in wat de belangrijkste randvoorwaarden zijn.
- Leraren worden uitgedaagd om zich verder te professionaliseren.
- Inspectie krijgt duidelijker wettelijke basis voor het toezicht.

b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Regeldruktoets (ATR)
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid DUO (U&H)
- Wetgevingstoets J&V
- Consultatie Caribisch Nederland
- Adviescollege: onderwijsraad

Er zijn nog geen uitkomsten bekend.

5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is om de wettelijke eisen rondom het stelsel van kwaliteitszorg en ononderbroken ontwikkelingsproces te concretiseren.

Om de wettelijke eisen over het ononderbroken ontwikkelingsproces te concretiseren wordt aan de huidige wettekst toegevoegd welke handelingen in het kader van het ononderbroken ontwikkelingsproces in ieder geval verwacht worden van schoolbesturen. Het gaat hier om het:

- planmatig en in samenhang inrichten en verzorgen van het onderwijs; en
- afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van leerlingen.

Om de wettelijke eisen over het stelsel van kwaliteitszorg te concretiseren wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat het schoolbestuur zich richt op drie elementen in de kwaliteitszorg, namelijk:

- planmatig en cyclisch werken: het planmatig en cyclisch bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs
- kwaliteitscultuur: het bevorderen van een cultuur waarin het bevoegd gezag en het personeel zich in gezamenlijkheid richten op het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de school
- evidence-informed werken: het baseren van onderwijskundig beleid op actuele kennis uit de wetenschap en praktijk die gelet op de omstandigheden van de school van betekenis kunnen zijn.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

- Vanuit het idee dat de onduidelijkheid van de wet onwenselijk is, is de concretisering van deze wettelijke normen de meest doeltreffende en doelmatige oplossing.
- In termen van uitvoerbaarheid heeft een wetswijziging wel gevolgen. Schoolbesturen, schoolleiders en inspectie zullen hun organisatieroutines moeten aanpassen. Niet alle scholen zullen daartoe even goed in staat zijn. Afhankelijk van de precieze invulling van de wetsbepalingen en het toezicht daarop zal de regeldruk mogelijk toenemen. Dat maakt dat expliciet aandacht moet zijn om dat te voorkomen.
- De brede maatschappelijke impact is dat de kwaliteit van het funderend onderwijs omhoog gaat.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

- Wettekst en memorie van toelichting sluit in de uitvoerbaarheid onvoldoende aan bij de dagelijkse praktijk van de onderwijsprofessional waardoor deze niet tot uitvoering komt en: 1) er geen positief effect zichtbaar is op de onderwijskwaliteit 2) de inspectie in het toezicht op weinig scholen het beoogde gedrag terugziet.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Wetsevaluatie na vier jaar na inwerkingtreding, zodat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk naar de Tweede Kamer en Eerste Kamer kan worden gezonden. Dit is in lijn met de evaluatiebepaling van Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.