



Wetsvoorstel concretisering voorschriften inzake het ononderbroken ontwikkelingsproces, de kwaliteit van het onderwijs en het stelsel van kwaliteitszorg

Reactie profielorganisaties op de internetconsultatie

Het doel van dit wetsvoorstel is om de onderwijskwaliteit op orde te brengen via een verduidelijking van de deugdelijkheidseisen. Dit primaire doel – onderwijskwaliteit op orde – onderstrepen de profielorganisaties. Dat is een breed belang en daar ziet de overheid conform artikel 23 GW op toe.

De profielorganisaties zijn het eens met de definitie van de Raad van State van deugdelijkheidseisen: “**objectieveerbare, zoveel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, waarvan is aangetoond dat zij noodzakelijk zijn voor goed onderwijs en die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven**” ([Kamerstukken II 2014/2015, 33 862, nr. 5](#)). Wat de profielorganisaties betreft geven deugdelijkheidseisen in dat geval daadwerkelijk helderheid en voorspelbaarheid.

De profielorganisaties zien het spanningsveld voor de regering in de concretisering van deugdelijkheidseisen in relatie tot de vrijheid van inrichting. Wij zien ook het belang van deze eisen voor het waarborgen van de onderwijskwaliteit en waarderen de genuanceerde wijze waarop hierover door de regering (in dit geval in de memorie van toelichting) wordt gesproken. Ook waarderen wij de erkenning van de regering dat er ruimte voor besturen en scholen nodig is om ook bij het voldoen aan de deugdelijkheidseisen keuzes te maken die passen bij de visie van de school. Terecht stelt de regering (p. 30 MvT) dat “de verschillen tussen scholen en de diversiteit aan aanpakken juist bijdragen aan de diversiteit van het onderwijslandschap.” Daarnaast verwelkomen wij de nadruk die wordt gelegd op het vakmanschap van de onderwijsprofessional (bijvoorbeeld in relatie tot het evidence informed werken) en op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen, ieder vanuit de eigen rol, voor het realiseren van kwalitatief goed onderwijs.

In de lijn van dit wetsvoorstel stelt de overheid de normen vast. De profielorganisaties bepleiten een meer terughoudende rol van de overheid in het vaststellen van de normen en een meer stimulerende rol als aanjager van onderling overleg in het maatschappelijk middenveld. Zo zoeken partijen sámen naar een evenwichtige rolverdeling tussen toezichthouder en scholen.

Inperking Vrijheid van onderwijs

Een belangrijk aspect van onderhavig wetsvoorstel is om een aantal afgeleide criteria uit het inspectiekader op te nemen in de wet en daarbij criteria omtrent pedagogisch-didactische



methoden (bijvoorbeeld kennisgedreven werken en ononderbroken ontwikkelproces) toe te voegen. Daarmee doorbreekt de overheid wat ons betreft het onderscheid tussen resultaatgeformuleerde deugdelijkheidseisen (en de keuzevrijheid van scholen om die methoden te kiezen die passen bij de grondslag van de school om tot de verwezenlijking van die deugdelijkheidseisen te komen (de inrichting, het 'hoe').

Een belangrijke grond voor deze wetswijziging is de constatering dat er momenteel (te) open normen zijn die (te) veel ruimte voor interpretatie bieden (p.7 MvT). Die interpretatie komt nu vooral neer bij de Onderwijsinspectie die op basis van de deugdelijkheidseisen de onderzoekskaders ontwerpt en daarmee de kaders schept voor het toezicht. Dit kan wenselijk zijn omdat de Inspectie op deze manier kan meebewegen met de praktijk. De nadelen, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, kunnen echter leiden tot rechtsonzekerheid voor schoolbesturen (p. 9 MvT). Het wetsvoorstel beoogt de open normen te verduidelijken en daarmee de eventuele rechtsonzekerheid weg te nemen. Een belangrijke argumentatielijijn die de regering daarbij geeft, is dat de nieuwe eisen in de praktijk – in de toezichtkaders van de inspectie – al bestaan. De vastlegging hiervan in de wet kan *“aldus worden gekarakteriseerd als een codificatie van de bestaande praktijk”* (p. 32 MvT). De regering erkent dat deze ‘codificatie’ wel een beperking oplevert voor de vrijheid van onderwijs die vanuit artikel 23 GW geldt. Daarover zegt de MvT *“het belang van de goede naleving van deze eisen voor de leeropbrengsten van leerlingen is zodanig groot dat er naar het oordeel van de regering sprake is van een (zeer) substantiële noodzaak om de hierboven beschreven regels in de wet op te nemen.”* (p. 31).

Eenzijds benoemt de regering het wetsvoorstel dus enkel als een codificatie van een reeds bestaande situatie, anderzijds is een wetswijziging volgens haar dusdanig noodzakelijk dat het de inperking van de grondwettelijke vrijheid van onderwijs rechtvaardigt. Deze tegenstelling bevat de kern van de moeilijkheid van dit wetsvoorstel:

- Als het slechts codificatie van de huidige praktijk is, heeft de wijziging geen invloed op de onderwijskwaliteit omdat de praktijk feitelijk niet verandert.
- Wel is er veel voor te zeggen dat de inspectie nu al haar boekje te buiten gaat. Dat de wetgever dat juridisch wil repareren is op zichzelf prijzenswaardig. Alleen: de gekozen manier, namelijk door normen uit de Onderzoekskaders in de wet op te nemen, helpt het veld en de inspectie uiteindelijk niet verder. Immers, de voorgestelde deugdelijkheidseisen zijn op hun beurt ook open van karakter en vragen opnieuw om interpretatie.
- Alternatief is dat het (weer) aan de professionaliteit van de schoolleiders en leraren wordt overgelaten hoe zij zorgdragen voor een ononderbroken ontwikkelingsproces en voor een stelsel van kwaliteitszorg. De inspectie ziet erop toe dat de scholen hier aandacht aan besteden, zodanig dat dit terug te zien is in de wijze waarop het onderwijs is ingericht. De nieuwe Onderzoekskaders (vanaf 2027) kunnen zich voor wat betreft het nalevingstoezicht hiertoe beperken. De nu nog benoemde detaillering kan de inspectie eventueel gebruiken voor het stimulerend toezicht.

- Er dient immers een substantiële noodzaak tot inperking van een grondrecht te zijn.¹ Deze missen de profielorganisaties in het wetsvoorstel.
 - o Er zijn in de afgelopen jaren al veel controlemaatregelen genomen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Vooralsnog hebben deze niet geleid tot daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit². Gaat dit wetsvoorstel dat wel doen? Het causaal verband hiertussen wordt niet (genoegzaam) aangetoond in dit wetsvoorstel. De onderbouwing die de substantiële noodzakelijkheid in de memorie van toelichting zou moeten laden, missen we. Het blijft de vraag of deze normen vooral bijdragen aan daadwerkelijke onderwijskwaliteit, of vooral aan administratieve werklast.
 - o Uitwerking van de Onderzoekskaders van de inspectie vindt plaats op ander niveau dan in de formele wet. Hiervoor dient het Ringenoverleg, waar gesprekken plaatsvinden tussen inspectie en het onderwijsveld over de (reikwijdte van de) Onderzoekskaders. Dáár vindt onder andere het gesprek plaats over de werkwijze van de inspectie. Het onderwijsveld kan daar zelf aangeven (en doet dat ook) als het vindt dat de inspectie de wet te ruim interpreteert.
- Ook de Onderwijsraad adviseert in het rapport *Essentie van extern toezicht* om ‘deugdelijkheidseisen duidelijk, concreet en scherp’ te formuleren. ‘Hun betekenis moet zo eenduidig en objectief mogelijk vast te stellen zijn en normen moeten toetsbaar en evalueerbaar zijn.’³ In dit rapport worden bovendien de nadelige effecten benoemd van de open normen en zorgplichten, waarvan er diverse aan de onderwijswetgeving zijn toegevoegd in de afgelopen decennia.⁴ De nu voorgestelde normen (met name die over de kwaliteitscultuur) en ook de hieronder nog te noemen norm over *evidence informed* werken, vallen ook in die ‘open’ categorie en voldoen niet aan de criteria van eenduidigheid en toetsbaarheid.

We raden aan de onderbouwing van de substantiële noodzakelijkheid te laden vanuit externe adviezen van deskundige partijen.⁵ Artikel 23 van de Grondwet is een van de grondrechten waarmee de burger beschermd wordt tegen de overheid. De vrijheid van inrichting voor openbare en bijzondere scholen is een vast onderdeel van het grondrecht. Het past daarbij in de MvT het advies van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet te betrekken dat de spanning weergeeft tussen overheidszorg en onderwijsvrijheid. Onzes inziens is de aan interpretatie onderhevige spanning in dit specifieke wetsvoorstel in het geding.

¹ Zie het proefschrift van J.A. de Boer (2021). *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, Tilburg: Tilburg University, met name p. 49. Voordat de wetgever deugdelijkheidseisen kan toevoegen moet duidelijk zijn dat deze voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

² Zie bijvoorbeeld het IBO “Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid” en De Staat van het Onderwijs 2024.

³ Onderwijsraad (2022). *Essentie van extern toezicht*, Den Haag: Onderwijsraad.

⁴ Idem, p. 33 e.v.

⁵ Voorheen werd bij wetsvoorstellen die artikel 23 van de Grondwet inhoudelijk raken, zoals bij de aanpassing van de stichtingssystematiek en de versoepeling van vorming van samenwerkingsscholen, het Nederlands Centrum van Onderwijsrecht (NCOR) geraadpleegd. Dit is een samenwerkingsverband van wetenschappers op het gebied van het onderwijsrecht.



Evidence informed werken

Het wetsvoorstel heeft bovendien ook éxtra normen geformuleerd, met name die van kennisgedreven (evidence informed genoemd in het wetsvoorstel) werken. Waar meet de inspectie deze norm aan af? De inspectie krijgt hiermee volgens de profielorganisaties een te grote beoordelingsruimte op grond van een onduidelijke open norm die te veel ruimte laat om negatieve oordelen en herstelopdrachten te geven. Er zijn minder zware manieren dan formele wetgeving om kennisgedreven werken te regelen; zoals het binnen de sector, in eigen kring bevorderen van evidence informed werken, ook in de lerarenopleidingen. Niet duidelijk wordt gemaakt waarom deze alternatieven niet eerst worden gestimuleerd, voordat eventueel tot wetgeving wordt overgegaan.

We moeten er daarnaast voor waken dat de overheid teveel gaat sturen op gebruik van bepaalde kennisbronnen. Welke waarborg is ingebouwd dat er bij de inspectie geen sprake zal zijn van ‘selectief winkelen’ in toegestane kennisbronnen?

Inperking professionele ruimte

In de MvT worden zowel de Onderwijsraad als het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid' aangehaald, aangezien beide wijzen op “*het belang van heldere eisen die bijdragen aan de verbetering van leerprestaties*” (MvT, p. 8). In plaats van een verduidelijking van de deugdelijkheidseisen, beoogt dit wetsvoorstel met name een nadere vastlegging van de inrichting van het onderwijs in een wet in formele zin. Welke alternatieven zijn gewogen om die eisen meer helder te maken en de open normen minder open? Bovendien was in de oorspronkelijke opzet van het tegen het licht houden van de deugdelijkheidseisen ook sprake van reductie van deugdelijkheidseisen. In hoeverre is dat element in dit wetsvoorstel meegenomen?

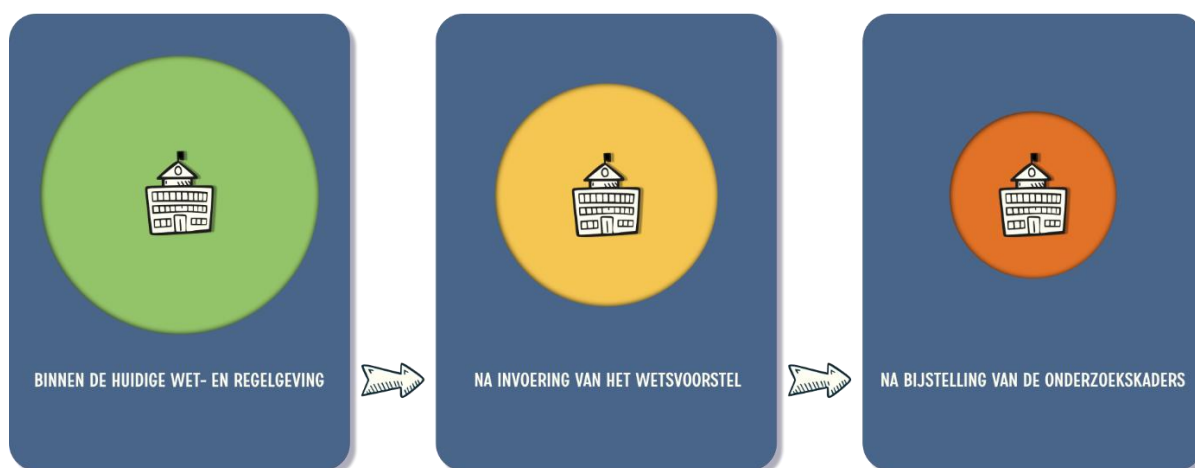
Naast bovenstaande argumentatielijn over de inperking van de vrijheid van onderwijs, zegt de memorie van toelichting hierover: “*Daarbij is, met het oog op de vrijheid van onderwijs in het wetsvoorstel ruimte gelaten aan schoolbesturen om hun eigen invullingen te geven aan de verplichtingen op basis van hun eigen (pedagogische of onderwijskundige) visie en betreffen de voorgestelde wijzigingen grotendeels inspanningsverplichtingen*”.

De Onderzoekskaders van de inspectie worden vastgesteld op basis van de huidige, ‘meer open’ wetgeving, waarbij toepassing van toezicht ook daarbinnen kan plaatsvinden. De wetgeving is open, het toezichtkader meer ingevuld. De toepassing van de scholen is daarbij vrijer invulbaar, passend bij de lokale uitdagingen en passend in ons onderwijssysteem dat juist ook gestoeld is op de toepassing van de professionele ruimte door de school. De vrijheid van onderwijs geeft de professionele leraar de ruimte (en vertrouwen) om het onderwijs zo in te richten dat het passend is bij de situationele omstandigheden, zoals de samenstelling van de leerlingpopulatie, het lerarenteam, de invulling van de onderwijskundige visie, de (levensbeschouwelijke of religieuze)

identiteit van de school en het toe te passen onderwijsconcept. Als profielorganisaties vragen we nadrukkelijk aandacht voor een pedagogisch perspectief op onderwijs als basis voor het onderwijsbeleid. Het vertrekpunt van het onderwijs ligt in de menswording van de leerling, waarbij de uitgangspunten van beleid telkens vanuit de drie doelfuncties (kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming) samen worden geformuleerd. Het vraagt ook om vertrouwen en ruimte voor onderwijsprofessionals om leerlingen te bieden wat zij in hun context en met het oog op hun brede ontwikkeling nodig hebben, ook als het gaat om de gewenste opbrengsten te realiseren. Onderwijsbeleid dient gericht te zijn op het faciliteren van leraren om hun werk op deze manier uit te kunnen voeren. Dit wetsvoorstel verkleint de ruimte voor scholen om die professionele ruimte te pakken en die autonomie van de professional te kunnen laten floreren.

Daarbij volgen op de wettelijke vastlegging van deze eisen nieuwe Onderzoekskaders, gezien het vereiste nog steeds slechts een inspanningsverplichting is (en dit nog steeds vrij open is). Dit nieuwe toezichtkader zal naar verwachting (nog) smaller zijn dan de huidige Onderzoekskaders (de inspectie gaat nu ook al verder dan wettelijk geregeld is), waarmee het onderhavige wetsvoorstel niet alleen een 'codificatie van de bestaande praktijk' oplevert, maar juist nog meer effect heeft op de ruimte die de professional nodig heeft om het onderwijs in te richten op de lokale praktijk. Kort gezegd: hoe de school dit oppakt is, naar verwachting, eveneens minder vrij. We hebben de beperking van die inrichtingsvrijheid van de school hieronder grafisch weergegeven. De ruimte voor de school om zelf invulling te geven aan hoe de school aan de eisen moet voldoen, is kleiner:

PROFESSIONELE RUIMTE VAN SCHOLEN & BESTUREN



Er is een glijdende schaal richting een keurslijf, zonder dat daarvoor in de memorie van toelichting is onderbouwd waarom dit noodzakelijk is. Ook missen wij waarborging dat dit proces van de praktijk die gedetailleerder is voorgeschreven in de Onderzoekskaders, en de wet die zich daaraan aanpast, zich niet herhaaldelijk gaat afspelen – met als gevolg een steeds smallere vrijheid van onderwijs. Als profielorganisaties zien we niet terug in het wetsvoorstel hoe, door het inperken van de vrijheid van de professional c.q. de school, de kwaliteit zal



toenemen. Wij bepleiten juist het tegenovergestelde. Vanuit heldere, objectieve en algemeen geldende kwaliteitsnormen kunnen scholen vanuit eigenheid en gedrevenheid werken aan goed onderwijs.

Daarbij geven we tot slot graag mee dat de memorie van toelichting uitgebreider kan behandelen hoe de regering de uitvoerbaarheid van dit voorstel voor zich ziet. Zeker gezien er veel wordt gesproken over ‘regelmatig overleg’, ‘werksessies’ etc. tussen en met onderwijsprofessionals, tussen schoolleiding en team en tussen bestuur, schoolleiding en team. Dit gaat uit van een ideale situatie van voldoende tijd en personeel en weinig additionele opdrachten voor scholen. In de praktijk is de situatie veelal heel anders.. Hoe wordt gewaarborgd dat dit wetsvoorstel niet vooral leidt tot meer administratieve last en werkdruk?

Woerden, 8 april 2025

Deze inbreng wordt ingediend namens de volgende profielorganisaties:

- ISBO, Islamitische Scholenbesturen Organisatie
- VBS, vereniging van algemeen bijzondere scholen
- VBSO, Vereniging tot Bevordering van SchoolOnderwijs op gereformeerde grondslag
- Verus, vereniging van christelijk en katholiek onderwijs
- VGS, Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs
- VOS/ABB, vereniging van openbare en algemene scholen