

Vergaderjaar 2023–2024

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 724

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 maart 2024

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs over de volgende brieven:

- d.d. 27 november 2023 inzake voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 707);
- d.d. 27 november 2023 inzake van heldere verwachtingen naar betere resultaten (Kamerstuk 31 293, nr. 710).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 februari 2024 aan de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs voorgelegd. Bij brief van 12 maart 2024 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Inhoud

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

- Inbreng van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie
- Inbreng van de leden van de VVD-fractie
- Inbreng van de leden van de NSC-fractie
- Inbreng van de leden van de D66-fractie
- Inbreng van de leden van de BBB-fractie
- Inbreng van de leden van de SGP-fractie
- Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

II. Antwoord/reactie van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inbreng van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige brieven. Zij willen dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: onderwijsinspectie) meer bevoegdheden krijgt om scholen te controleren en te corrigeren op de besteding van onderwijsgeld. In verband daarmee willen zij onderwijsgeld oormerken dat is bedoeld voor onderwijzend personeel, het wegwerken van onderwijsachterstanden en zorgleerlingen. Tegelijkertijd willen zij dat scholen kunnen rekenen op meer structurele financiering, in plaats van losse tijdelijke subsidies. Kan de Minister uiteenzetten in hoeverre vigerende onderwijswetgeving zou moeten worden gewijzigd teneinde gestalte te geven aan deze gedachten?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat de Minister meer focus wil brengen in wat er echt toe doet voor de onderwijskwaliteit, maar tegelijkertijd menen deze leden dat de onderwijsinspectie onder het mom van onderwijsvrijheid in belangrijke mate voorbij moet gaan aan de kern van de zaak. Het baart deze leden namelijk zorgen dat in Nederland de leermiddelenmarkt wordt gedomineerd door de drie grote uitgeverijen Noordhoff, Malmberg en ThiemeMeulenhoff, die samen een marktaandeel hebben van ongeveer 77 procent en door twee grote distributeurs, Heutink en de Rolf Groep, met een gezamenlijk marktaandeel van 100 procent. Dit bedreigt de keuzevrijheid in leermiddelen, vooral door de duurdere (digitale) formats die de educatieve uitgeverijen uitrollen. Schoolbesturen moeten zich bezighouden met uitgebreide contracten, lange termijnen, licenties en clausules en niet zelden ingewikkelde aanbestedingen. Het kost tijd, mankracht en moet allemaal betaald worden. En dat gebeurt van gemeenschapsgeld dat is bedoeld voor goed onderwijs. Deelt de Minister de mening van deze leden dat het kwalijk is dat hiermee de onderwijskwaliteit ondergeschikt wordt gemaakt aan de dominantie van een oligopolie van educatieve uitgeverijen en distributeurs? Welke mogelijkheden ziet de Minister om deze dominantie te doorbreken en de zeggenschap over de leermiddelenmarkt weer terug te geven in de handen van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs?

Voorts merken de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie op dat enkele jaren geleden beide Kamers – met steun van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks – het initiatiefwetsvoorstel hebben aangenomen in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht¹. Met dit wetsvoorstel werd vastgelegd dat de onderwijsinspectie haar

¹ Kamerstuk 33 862, nr. 6

toezicht moet beperken tot de deugdelijkheidseisen en de scholen niet langer fantoomwetgeving en pseudoregels via de zogenoemde kwaliteitsaspecten moet opleggen. Nu heeft de onderwijsinspectie niet alleen als taak om toe te zien op de deugdelijkheid van het onderwijs dat individuele scholen realiseren, maar ook om een beeld te geven van de staat van het onderwijs, zoals de onderwijsinspectie dit jaarlijks weergeeft in de Staat van het Onderwijs. In hoeverre blijkt de inperking van het onderwijstoezicht tot deugdelijkheidseisen nu te leiden tot blinde vlekken bij het beeld van de staat van het onderwijs, bijvoorbeeld bij de belabberde kwaliteit van leermiddelen of de naleving van het sponsorconvenant door scholen en hun eventuele sponsors?

Tevens merken de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie op dat de PO-Raad stelt dat duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit vraagt om stimulerend toezicht met een juiste balans tussen controle en ruimte om te werken aan kwaliteit, met oog voor de context waarin dat gebeurt. Dat vraagt om een stabiel onderzoekskader van de onderwijsinspectie. Deelt de Minister deze mening? Hoe wil zij voorkomen dat er telkens nieuwe eisen worden toegevoegd aan het onderzoekskader? Om de basisvaardigheden te versterken is er een overzichtelijke onderwijsondersteuningstructuur nodig. Deze leden zien nu echter dat er expertisepunten ontstaan met verschillende opzet en insteek. Wat is de visie van de Minister op de inrichting van de onderwijsondersteuningstructuur?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie stellen dat het waar is dat de Kamer de motie van het toenmalige lid Paul c.s.², die de regering verzocht om het gebruik van bewezen effectieve lesmethodes te stimuleren en te laten opnemen in de inspectiekaders, breed heeft aangenomen, maar onder meer de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben tegen deze motie gestemd. De overweging die aan deze stemmen tegen ten grondslag ligt, is dat niet valt uit te sluiten lesmethoden die nog niet effectief bewezen zijn, wel eens op een later moment wel degelijk effectief kunnen worden bewezen. Ook bij de opvattingen over bewijsvoering van effectiviteit kan er sprake zijn van voortschrijdend inzicht. In hoeverre wil de Minister bij de uitvoering van de motie recht doen aan deze overwegingen? Toezien op het proces van *evidence-informed* werken zou je, volgens deze leden, moeten zien als onderdeel van «kwaliteitscultuur». Waarom wil de Minister hiervoor nu een aparte deugdelijkheidseis opstellen? Licht het risico niet op de loer dat deze eis wordt opgerekt naar meer regie op het «hoe»? Gaat deze ontwikkeling dan niet voorbij aan het vakmanschap van de leraar?

Tot slot merken de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie op dat de Minister als risico bij het onderwijsresultatenmodel voor het voortgezet onderwijs benoemt dat het bestuur of de schoolleiding de uitkomst van het model ziet als doel op zich, zonder oog te houden voor belangen van individuele leerlingen, wat ten koste kan gaan van gelijke kansen voor leerlingen, die meer tijd nodig hebben om hun schoolloopbaan af te ronden. De Minister vindt het nog te vroeg om conclusies te trekken uit de integrale analyse en doorrekening van de mogelijk gewenste aanpassingen en pas in de tweede helft van 2024 zal er meer duidelijkheid komen over deze aanpassingen in het onderwijsresultatenmodel. Deelt de Minister de mening van deze leden dat deze aanpassingen tekort schieten zolang ze het risico niet wegnemen om kansenongelijkheid in de hand te werken? Welke consequenties verbindt zij hieraan bij het lopende inspectietoezicht?

² Kamerstuk 31 293, nr. 672

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende brieven. Deze leden zijn van mening dat een duidelijke opdracht aan scholen en effectief toezicht daarop essentieel is voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Zij voelen echter wel ongemak bij het feit dat slechts een heel klein deel van de scholen als zwak wordt beoordeeld, terwijl de beheersing van de basisvaardigheden onder Nederlandse scholieren steeds slechter wordt. Het feit dat het doen van meer schoolbezoeken door de onderwijsinspectie ervoor gezorgd heeft dat het aantal zeer zwakke basisscholen al verdrievoudigd is, sterkt deze leden in de overtuiging dat meer toezicht op schoolniveau en meer onaangekondigde bezoeken wenselijk is. Zij hebben enkele vragen over de onderhavige brieven.

Van heldere verwachtingen naar betere resultaten

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het voornemen van de Minister om te zorgen voor minder overladenheid in de deugdelijkheidseisen. Zij lezen echter dat het schrappen van overbodige eisen nog lang gaat duren, nu een eerste rapport pas in het voorjaar van 2025 wordt verwacht. Is een sneller traject niet haalbaar?

De leden van de VVD-fractie willen voorkomen dat beleid en wetgeving zorgt voor onnodige werkdruk bij leraren. Kan de Minister daarom toelichten op welke manier de deugdelijkheidseisen nu zorgen voor extra werkdruk? Komt dit bijvoorbeeld doordat administratie rond het voldoen aan deugdelijkheidseisen zorgt voor extra werkdruk, of ook omdat de eisen zelf veel extra werk met zich meebrengen? Waar komt de voornaamste onnodige werkdruk daarnaast te liggen? Is dat enkel bij leraren, of ook bij directie en bestuur van scholen?

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd te lezen dat *evidence-informed* werken wordt toegevoegd als deugdelijkheidseis. Deze leden zijn van mening dat de kwaliteit van het onderwijs versterkt kan worden als gebruikte methodes een degelijke wetenschappelijke onderbouwing hebben. Zij zijn verheugd dat hiermee ook gehoor gegeven wordt aan de motie van het lid Paul c.s. om onbewezen methodes terug te dringen.³ Deze leden vragen nog wel hoe de Minister gaat borgen dat ook in de onderwijspraktijk aan deze deugdelijkheidseis wordt voldaan. Daarnaast vragen deze leden hoe bijvoorbeeld de onderwijsinspectie hierop toezicht gaat houden.

De leden van de VVD-fractie zijn daarnaast benieuwd hoe de verduidelijkte deugdelijkheidseisen in de praktijk gaan bijdragen aan beter onderwijs. Op welke manier draagt de Minister er bijvoorbeeld zorg voor dat leraren bekend zijn met nieuwe deugdelijkheidseisen?

Voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de inzet van de Minister en de onderwijsinspectie op basisvaardigheden en sociale vaardigheden. Deze leden zijn het ermee eens dat het aanbrengen van deze focus zorgt voor betere onderwijskwaliteit en een veilige lesomgeving. Zij lezen dat de standaard voor basisvaardigheden geen nieuwe eisen bevat. Zij vragen de Minister of nieuwe eisen, en daarmee een wetswijziging, wenselijk zouden zijn. Welke extra handvatten zou de onderwijsinspectie bijvoorbeeld nog kunnen gebruiken?

³ Kamerstuk 31 293, nr. 672

De leden van de VVD-fractie willen het belang benadrukken van het objectief blijven meten van de kwaliteit van het onderwijs. Deze leden begrijpen het voornemen van de onderwijsinspectie om te analyseren in hoeverre het onderwijsresultatenmodel bijgesteld dient te worden, maar benadrukken dat meetbare resultaten wat deze leden betreft behouden dienen te blijven. Zij vragen of de Minister het eens is met deze leden.

De leden van de VVD-fractie concluderen dat de onderwijsinspectie nog niet voldoende mensen heeft kunnen aantrekken om alle werkzaamheden uit te voeren. Hoeveel openstaande vacatures zijn er op dit moment nog?

De leden van de VVD-fractie vinden het wenselijk dat de onderwijsinspectie meekijkt in de klas en bij voorkeur ook onaangekondigd langskomt. Deze leden zijn verheugd dat al circa 200 extra onderzoeken zijn gedaan, maar vragen nog wel hoeveel onaangekondigde bezoeken er zijn gedaan in de afgelopen jaren. Hoeveel onaangekondigde bezoeken is de onderwijsinspectie daarnaast voornemens om in het komende jaar te gaan doen? Zij constateren dat de onderwijsinspectie nog terughoudend met deze bevoegdheid om gaat, terwijl de Minister reeds in 2022 heeft gezegd dat meer onaangekondigde bezoeken zouden plaatsvinden. Wat gaat de Minister doen om meer onaangekondigde bezoeken te laten plaatsvinden?

Inbreng van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie vinden goed inspectietoezicht op een redelijke afstand van het onderwijs een goede zaak. Immers, de onderwijskwaliteit moet worden gewaarborgd en dit is een manier om de kwaliteit te verbeteren als dat nodig is. Deze leden lezen dat er veel goed gaat maar dat er ook ruimte is voor verbetering. Daarom hebben zij een aantal vragen en opmerkingen bij het toezicht op het funderend onderwijs.

Zo vinden de leden van de NSC-fractie het belangrijk dat voor scholen inzichtelijk is wat er goed gaat en wat er minder goed gaat zodat zij kunnen werken aan kwaliteitsverbetering door middel van een goede herstelopdracht. Het doel is wat deze leden betreft het komen tot groei. Deze leden vragen de Minister dan ook of zij, net als deze leden, van mening is dat stigmatisering door middel van het plakken van predikaten als «zwak» contraproductief kan werken en of er een vorm van toezicht mogelijk is waarbij dat niet langer het geval is.

De leden van de NSC-fractie zijn blij dat duidelijk uit de evaluatie van het onderwijsresultatenmodel voor het voortgezet onderwijs naar voren komt dat «het een risico is dat het bestuur of de schoolleiding de uitkomst van het model als doel op zich ziet en stuurt op het resultaat voor de afdeling als geheel, zonder oog te houden voor belangen van individuele leerlingen. Dit kan ten koste gaan van gelijke kansen voor leerlingen, bijvoorbeeld wanneer zij meer tijd nodig hebben voor het afronden van hun schoolloopbaan.» Het is volgens deze leden logisch dat, gezien de wijze waarop wordt gemeten en daar vervolgens een waardeoordeel over wordt geveld (zie vorige punt), scholen de uitkomst van het model als zeer relevant zien. Deze leden roepen de Minister dan ook op te zoeken naar mogelijkheden om de punten die hier aan bijdragen (doorstroom in de onder- en bovenbouw en niveau in derde leerjaar ten opzichte van het schooladvies van de basisschool) slechts nog te benoemen en niet langer mee te wegen in het eindoordeel van de onderwijsinspectie en hier een actieve informatiecampagne aan te wijden richting de scholen.

De leden van de NSC-fractie kijken uit naar een update betreffende de omgang van scholen met het zogenaamde professionele statuut waarin de professionele vrijheden van de docent gewaarborgd zouden moeten zijn. Uit gesprekken die deze leden voeren met het werkveld blijkt dit nog vaak een onbekend of ongebruikt instrument, terwijl het wettelijk verplicht is en waardevol zou kunnen zijn voor een goede balans tussen schoolbestuur en lesgevend personeel. Zij vragen de Minister dan ook of zij ervan uit mogen gaan dat zo'n update dit najaar mee wordt genomen wanneer de Kamer op de hoogte wordt gebracht van de voortgang toezicht op het funderend onderwijs zoals aangekondigd in de brief.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de twee onderhavige brieven met betrekking tot toezicht en handhaving op het funderend onderwijs. Deze leden steunen de richting van de Minister in het scheppen van duidelijke verwachtingen. Zij zijn de onderwijsinspectie zeer erkentelijk voor het harde werk en in het bijzonder voor de nieuwe standaard basisvaardigheden (OP0) en de aanpassingen in de standaarden OP2 en OP3. Wel hebben zij nog enkele vragen ten aanzien van het onderwijsresultatenmodel, de minimumeisen aan besturen en het terugdringen van de overladenheid aan eisen.

Onderwijsresultatenmodel

De leden van de D66-fractie staan positief tegenover de herziening van het onderwijsresultatenmodel. Deze leden hechten eraan dat er in de toekomst onderwijs wordt geboden in richtingen, niet in niveaus. Niet alsmaar «hoger», maar doen wat aansluit bij de interesse en talenten van de leerling. Toch zien zij dat het onderwijsresultatenmodel deze gedachtegang niet volgt, hierin krijgen scholen minpunten indien een leerling op een «lager» onderwijsniveau gaat volgen, ook als dat beter past bij de interesses en talenten van de leerling. Ditzelfde gaat op voor de opstroom van leerlingen: alsmaar «hoger» wordt nu «beloond» in het onderwijsresultatenmodel. Hoe ziet de Minister dit, zo vragen zij. Is de Minister het met deze leden eens dat dit kan leiden tot een perverse prikkel? Welke opties ziet zij om dergelijke indicatoren minder belangrijk te maken in de weging?

De leden van de D66-fractie lezen in de voortgangsbrief versterking toezicht in het funderend onderwijs de resultaten uit de evaluatie. Hierbij benadrukt de Minister dat inspecteurs ook gebruik kunnen maken van hun bevoegdheid in het oordeel af te wijken van de uitkomsten van het model; waarmee het oordeel over de school in handen ligt van individuele inspecteurs. Kan de Minister aangeven hoe vaak in 2023 inspecteurs daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van hun discretionaire bevoegdheid om in het oordeel over de (afdeling van de) school af te wijken van de berekende onderwijsresultaten?

Minimumeisen schoolbestuurders

De leden van de D66-fractie zijn erkentelijk voor het werk van de Vereniging voor Onderwijsbestuurders, de PO-Raad en de VO-raad bij het opstellen van een beroepsprofiel voor schoolbestuurders en de uitvoering van een pilot met onder andere een accreditatiesystematiek. Deze leden vinden het van groot belang dat alle schoolbestuurders bekwaam zijn en zich blijven bekwamen. Het zou vreemd zijn, aldus deze leden, om van leraren te verwachten dat zij bevoegd voor de klas staan, terwijl schoolbestuurders niet noodzakelijk kennis hoeven te hebben over hun vakgebied. Deze leden vragen daarom wat de resultaten zijn uit deze pilot, wat de

stand van zaken is van het wetsvoorstel voor wettelijke minimumeisen aan schoolbestuurders en welke lessen uit de pilot zijn meegenomen in het wetsvoorstel. Daarnaast vragen zij hoe minimumeisen en de accreditatiesystematiek zich verhouden tot éénpitters, waarbij de schoolleider en -directeur eenzelfde persoon zijn.

Inspectie en het lerarentekort

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat er alles aan gedaan moet worden om het lerarentekort te dichten. Toch zien deze leden ook dat het lerarentekort tot knelpunten kan leiden in het oordeel van de onderwijsinspectie. Hoe worden de uitdagingen van het lerarentekort nu meegewogen in het oordeel van de onderwijsinspectie, zo vragen zij. Welke oplossingen ziet de Minister om, zonder de lat te verlagen, te voorkomen dat een negatief eindoordeel van de onderwijsinspectie leidt tot een oplopend lerarentekort op de plekken waar dit tot de grootste problemen leidt?

Focus in het aantal deugdelijkheidseisen: verminderen overladenheid

De leden van de D66-fractie steunen de richting van de Minister waarin er gekozen wordt om het aantal wettelijke eisen ook omlaag te brengen om focus te scheppen. Zodat leraren en schoolleiders tijd kunnen besteden aan het bieden van kansen en het ontwikkelen van talenten. Deze leden lezen dat de Minister de eisen wil terugbrengen op een pragmatische wijze: behouden wat werkt, verhelderen wat te vaag is en toevoegen wat echt ontbreekt. Hiermee kiest de Minister niet voor een integrale benadering. Tegelijkertijd worden er in de Kamerbrief inzake van heldere verwachtingen naar betere resultaten suggesties gedaan om extra wettelijke eisen toe te voegen en levert het derde punt uit de brief (focus in het aantal deugdelijkheidseisen: verminderen overladenheid) vooralsnog geen eisen op die geschrapt kunnen worden. Kan de Minister aangeven hoe deze aanpak zich verhoudt tot het doel en de ambitie om te komen tot het schrappen van eisen? Acht de Minister het niet wenselijker om integraal te kijken naar welke eisen er gesteld worden om vervolgens de afweging te maken wat past en wat niet, zo vragen deze leden. Heeft de Minister ook gesprekken gevoerd met het veld over het schrappen van bepaalde eisen, zo vragen zij. En zo nee, is de Minister bereid deze gesprekken te voeren vooruitlopend op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer?

Inbreng van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brieven van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs. Deze leden hebben hierover enkele vragen en opmerkingen. Zij lezen in de brief inzake de voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs dat het aantal onderzoeken bij besturen waar geen directe aanleiding voor is, in 2024 tijdelijk kleiner zal zijn. Deze leden vragen of het aantal bezoeken na het vergroten van de inspectieorganisatie na 2024 groter zal zijn.

De leden van de BBB-fractie lezen in de brief inzake van heldere verwachtingen naar betere resultaten dat kan worden gesteld dat op veel scholen de kwaliteitszorg al goed geregeld is, terwijl in dezelfde brief te lezen is dat een definitie van een stelsel van kwaliteitszorg op dit moment ontbreekt. Kan nader verklaard worden dat dan toch wordt gesteld dat de kwaliteitszorg goed is?

De leden van de BBB-fractie merken op dat gesteld wordt dat er met *evidence-informed* werken invulling wordt gegeven aan de motie die verzocht om het gebruik van bewezen ineffektieve lesmethodes terug te dringen en het gebruik van bewezen effectieve lesmethodes te stimuleren.⁴ Kan de relatie tot het middel en het doel hier nader worden toegelicht?

De leden van de BBB-fractie lezen in de brief inzake van heldere verwachtingen naar betere resultaten dat de kwaliteit van het onderwijs er uiteindelijk het meest mee gebaat zou zijn als het eigenaarschap voor het *evidence-informed* werken bij de onderwijsprofessionals (schoolleiders en leraren) komt te liggen. Kan nader worden toegelicht waarom dit beter zou werken dan het voorschrijven van specifieke methoden?

De leden van de BBB-fractie lezen in de brief inzake van heldere verwachtingen naar betere resultaten dat er op dit moment geen wettelijke eis is voor *evidence-informed* werken. Aangezien het de wens is om een dergelijke eis vast te leggen, vragen deze leden of deze wens op gespannen voet zou kunnen staan met de onderwijsvrijheid, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.

Tot slot vragen de leden van de BBB-fractie of een nadere toelichting kan worden gegeven over de wetenschappelijke consensus over de effectiviteit van *evidence-informed* werken. Tevens vragen deze leden hoe het voorgestelde proces en de concrete plannen voor de drie in de brief inzake van heldere verwachtingen naar betere resultaten genoemde punten straks bijdragen aan leerdoelen voor scholen die meetbaar te concretiseren zijn.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van de Minister inzake de ontwikkeling van het onderwijstoezicht. Deze leden zien met enige bezorgdheid dat sprake is van een steeds verder groeiende toezichtslast en een uitdijende verantwoordelijkheid van de rijksoverheid die in de praktijk contraproductief kan werken. Het kan tijd worden om hierover de noodklok te luiden, aangezien de overheid met deze manier van werken juist een sta-in-de-weg kan worden voor de kwaliteit van het onderwijs, zeker als voorstellen haaks staan op recent gevoerd beleid.

Voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs

De leden van de SGP-fractie constateren dat de brieven van de Minister niet slechts een rapportage bevatten van de voortgang van de aangekondigde maatregelen, maar dat ook sprake is van een stapeling van nieuwe maatregelen. Zo wordt een jaar na de aangekondigde maatregelen bijvoorbeeld de ondersteuning van kwetsbare scholen opgeschaald naar een verplichting. Deze leden vragen een toelichting op de wenselijkheid en noodzaak. Kan de Minister aangeven wie op deze uitbreiding heeft aangedrongen? Onderkent de Minister dat het voor het onderwijsveld moeilijk opereren is als actieprogramma's zo snel al worden aangevuld zonder duidelijke noodzaak? Het onderwijsveld is niet bedoeld als absorptiekussen voor mateloze politieke plannetjes.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de afgelopen jaren de verwachtingen van de invloed van de onderwijsinspectie op het verbeteren van de onderwijskwaliteit zienderogen zijn gestegen. Deze leden vragen hoe de Minister rekenschap geeft van de aanbeveling van het

⁴ Kamerstuk 31 293, nr. 672

onderzoek van de Radboud Universiteit dat de invloed van de onderwijsinspectie op leren en verbeteren beperkt en indirect is, zoals nog onderkend in de brief van 15 februari 2021.⁵ Noopt dit niet tot een bescheidener opstelling?

Aanpassing onderzoekskaders

De leden van de SGP-fractie constateren dat in scholen veel onvrede kan bestaan over een nieuwe werkwijze waarin de onderwijsinspectie niet alleen de leerresultaten controleert, maar ook de pedagogische aanpak tegen het licht houdt. Deze leden vragen of de Minister de kritiek op het systeem begrijpt dat sprake is van dubbele toezichtslast, die er zelfs toe kan leiden dat een school een herstelopdracht krijgt vanwege gestelde problemen in de onderwijskundige aanpak terwijl de resultaten zeer goed kunnen zijn. Hinkt dit beleid niet op twee gedachten? Hoe voorkomt de Minister dat de onderwijsinspectie zich vergaand gaat mengen in de pedagogische vrijheid wanneer oordelen worden uitgesproken over de effectiviteit van een bepaalde onderwijskundige benadering?

Bijstelling onderwijsresultatenmodel

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de Minister reageert op de kritiek dat het opstroomen in het voortgezet onderwijs nog steeds te weinig gefaciliteerd wordt, mede door de invloed van het onderwijsresultatenmodel. Wordt dit onderwerp meegenomen bij de te overwegen aanpassingen?

Meer contact en zicht

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister uitgebreider kan toelichten waarom het zicht op het onderwijs op scholen te beperkt zou zijn. Deze leden wijzen erop dat de onderwijsinspectie de opdracht heeft om een representatief aantal scholen van het bevoegd gezag periodiek te bezoeken. Zij vragen of deze norm wordt nageleefd. Zo ja, waarom is dit niet toereikend om een goed beeld te vormen? Of is het zo dat de behoefte aan meer zicht vooral te maken heeft met de verzwaarde aandacht voor basisvaardigheden en niet zozeer met de gekozen systematiek van representatief toezicht?

Stimulerend toezicht

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de Minister ook bij het stimuleren van de kwaliteit meteen denkt aan wettelijke maatregelen, bijvoorbeeld door het oordeel goed te verankeren. Waarom is dit niet bij uitstek een terrein om de sector zelf meer verantwoordelijkheid te geven? Deze leden vragen heel concreet of de Minister bereid is met de onderwijsorganisaties te verkennen hoe het predicaat excellent onderwijs een doorstart kan krijgen als privaat initiatief. Zij merken dat sommige scholen het predicaat als een mooi instrument zien om in hun specifieke situatie te werken aan verbetering van het onderwijs en de kansen van leerlingen.

Toets op goed bestuur

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het voor de Minister niet toereikend is dat schoolbestuurders zelf op positieve wijze werken aan het onderhouden en versterken van hun professionaliteit en waarom daar een wettelijke regeling voor moet komen. Hebben de raden en organisaties zelf om deze verplichtende regeling gevraagd? Hoe wordt in ogeschouw

⁵ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 183

genomen dat, zoals de ervaring was bij het lerarenregister, een goedbedoelde regeling tot veel onvrede, verwarring en vertraging van de inzet op kwaliteitsbevordering kan leiden?

Uitbreiding ondersteuning

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de vele bezwaren die aangevoerd kunnen worden tegen de verplichte ondersteuning bij zeer zwak onderwijs, en die blijkens de beslisnota ook benoemd zijn, niet zwaar genoeg wegen om van deze verplichting af te zien. Waarom vermeldt de Minister niet dat vrijwel alle scholen ondersteuning inschakelen? Hoe voorkomt de Minister dat de verplichting het ondersteuningsaanbod juist in kwade reuk zet? Kan de Minister een juridische onderbouwing leveren waarom het risico van civiele vorderingen niet te vrezen valt wanneer de overheid meer verantwoordelijkheid gaat nemen bij de ondersteuning? Deze leden wijzen op de mogelijkheid dat een school moet sluiten terwijl achteraf blijkt dat de verplichte ondersteuning mede debet is geweest aan het falen om tot verbetering te komen. Hoe is de sterkere rol van de overheid te rijmen met de genoemde brief van 15 februari 2021?

Van heldere verwachtingen naar betere resultaten

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de Minister afwijkt van de door het parlement aangegeven lijn om de deugdelijkheidseisen periodiek integraal te herijken. Een dergelijke herijking zorgt zowel voor een actueel en adequaat wettelijk kader als voor stabiliteit en voorspelbaarheid voor scholen. Deze leden merken op dat de laatste herijking redelijk recent is uitgevoerd en dat de termijn van vier of vijf jaar nadien nog niet verstreken is. Waarom komt de Minister tussendoor met een hapsnap heroverweging, bewust geen integrale herziening, en aanvullingen van de wet op grond van vermeende onduidelijkheid? Zou het niet beter zijn om eerlijk te communiceren dat hier sprake is van politieke behoeften in plaats van gebreken in de wetgeving?

De leden van de SGP-fractie vragen een diepgaande reflectie op de volgordelijkheid van nieuwe wetsvoorstellen en het belang van focus in het onderwijs. Deze leden constateren dat de Minister pas in het staartje van haar brief rept over het onderzoeken van focus en een uitnodiging tot gesprek, terwijl de brief wel meteen vol staat met nieuwe plannen en wetsvoorstellen. Dit lijkt deze leden niet de goede volgorde. Meent de Minister dat deze aanpak verantwoord is nu het water het onderwijsveld al aan de lippen staat met alle grote uitdagingen, waarvan personeelstekort niet het minste is? Zijn de aangekondigde plannen daadwerkelijk acuut noodzakelijk om het onderwijsveld nu al mee te belasten zonder concreet vooruitzicht hoe meer focus en dus ook lastenverlichting kan ontstaan? Waarom wordt niet met spoed gewerkt aan het daadwerkelijk regelen van meer focus om vervolgens te kijken of daarin ook nieuwe maatregelen een plek kunnen krijgen?

Verduidelijking deugdelijkheidseisen

De leden van de SGP-fractie hebben zich de ogen uitgewreven bij het lezen van de stelling dat de eisen aan onderwijskwaliteit «oneerbiedig gezegd, regelmatig te vaag zijn om goed mee te werken.» Ze lezen bij dit beeld nergens onderbouwing en verwijzingen. Op welke bronnen baseert de Minister de vermeende onvrede over vage eisen? Ziet het onderwijsveld dit zelf als een wezenlijk probleem? Deze leden roepen in herinnering wat het kabinet zelf nog maar drie jaar geleden schreef over de deugdelijkheidseisen in de brief van 15 februari 2021 op basis van een

onderzoeksrapport van Oberon en gesprekken met het onderwijsveld: «Uit de gevoerde gesprekken blijkt verder dat sectororganisaties, bestuurders, schoolleiders en de inspectie het overgrote deel van de deugdelijkheideisen als nuttig en actueel ervaren. Waar eisen ruimte voor operationalisatie of interpretatie laten, wordt dat in het algemeen niet als bezwaarlijk ervaren.» Hoe is de ommezwaai in praktijk en beleid te verklaren, zeker gezien het feit dat na de laatste herijking verscheidene verbeteringen en aanpassingen zijn doorgevoerd om de geconstateerde gebreken te verhelpen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat er bij uitstek een bron van vaagheid en onduidelijkheid in de wetgeving zit waar de Minister juist niet mee aan de slag gaat, namelijk het groeiende aantal open normen en zorgplichten. De Onderwijsraad heeft in 2022 terecht aangegeven dat zulke bepalingen om meerdere redenen zijn. Meer dan de aangekondigde voornemens op een paar specifieke punten zouden deze leden graag een principiële reflectie zien op het gebruik van open normen en zorgplichten en de vraag of heroverweging misschien nodig is. Hoe reageert de Minister onder meer op de kritiek dat de wetgever met gebruik van open normen de verantwoordelijkheid verplaatst naar de uitvoering en dat de democratische legitimiteit in de knel kan komen. Zij constateren bijvoorbeeld dat in het beleid steeds zwaarder accent gelegd wordt op de zorgplicht sociale veiligheid, terwijl ook daar geldt dat voor scholen veel onzekerheid en onduidelijkheid bestaat en ze soms achteraf worden afgerekend op zaken die vooraf niet bekend waren. Gaat de Minister ook deze zorgplicht kritisch tegen het licht houden en veel duidelijker focus aanbrengen?

De leden van de SGP-fractie vragen of de Minister de verwachting heeft dat, zolang open normen en zorgplichten gehandhaafd blijven, op het niveau van de wet voor de gewenste duidelijkheid gezorgd kan worden inzake het begrip kwaliteit. Zou het niet beter zijn om omstreden begrippen zoals «ononderbroken ontwikkelingsproces» te schrappen en te vervangen door beter te toetsen alternatieven? Zou het bovendien niet goed zijn om eerst uitgebreid in beeld te brengen wat tot dusverre door de wetgever is gezegd over kwaliteit en kwaliteitszorg, om te bezien welke aanvullingen mogelijk zouden zijn en in hoeverre dat daadwerkelijk substantiële verbetering kan opleveren?

Evidence-informed

De leden van de SGP-fractie vragen de Minister op basis van welke bronnen en gegevens zij verwacht dat het *evidence-informed* werken als cultuur zich laat afdwingen door een wettelijke maatregel. Gaat dit voorschrift geleden voor het volledige curriculum of geldt het enkel de basisvaardigheden? Ziet de Minister het risico dat scholen bereid zijn door een hoepeltje te springen met bronnen, voetnoten en studiedagen, zonder dat er daadwerkelijk iets hoeft te verbeteren? Deze leden hebben overigens de indruk dat de voorgestelde verplichting eigenlijk suggereert dat scholen een academisch onderzoekslab zijn waar professionals op basis van de laatste stand van de wetenschap werken. Onderkent de Minister dat scholen in het funderend onderwijs geen instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek zijn, dat het vaak heel lastig is om duidelijke uitspraken te doen op basis van het beschikbare onderzoek en dat zelfs de stand van de wetenschap verre van duidelijk is? Waarom wordt niet eerst veel meer ervaring opgedaan op basis van de subsidieregeling voordat een aankondiging van een wetsvoorstel gedaan wordt?

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de voortgang van de voornemens van de Minister rondom versterking van het toezicht in het funderend onderwijs. Deze leden hebben daarover enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn voorstander van het stimuleren van *evidence-informed* werken binnen het onderwijs. Tegelijkertijd zien deze leden in het wettelijk vastleggen van *evidence-informed* werken als deugdelijkheidseis ook een mogelijke inperking van de vrijheid van inrichting. Kan de Minister toelichten aan welke voorwaarden rondom *evidence-informed* werken wordt gedacht? Op welke manier wil de Minister voorkomen dat op deze manier een niet-proportionele inperking van de vrijheid van inrichting is? Zijn minder ingrijpende middelen, bijvoorbeeld het verder inzetten op het stimuleren en ondersteunen van *evidence-informed* werken, niet toereikend gebleken?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met grote instemming het voornemen van de Minister gelezen om de overladenheid voor leraren en schoolleiders te verminderen. Deze leden stellen wel vast dat deze maatregel van de drie het minst is uitgewerkt. Ziet de Minister in dit verband enkel het schrappen van de deugdelijkheidseisen als concrete oplossing? Of ziet de Minister meer wet- en regelgeving die in dit kader tegen het licht kan worden gehouden?

In die context merken de leden van de ChristenUnie-fractie op dat, om aan de lange termijn te werken aan goede onderwijskwaliteit, zekerheid op de lange termijn op het gebied van bekostiging van belang is. De overheid stuurt momenteel veel met subsidieregelingen, die een beperkte looptijd hebben en met administratieve lasten gepaard gaan. Dit maakt, volgens deze leden, besluitvorming en verantwoording onnodig complex. Het werken aan duurzame onderwijsverbetering vereist een stabiele bekostiging en een bekostiging die flexibiliteit faciliteert, afhankelijk van de lokale context. Hoe beziet de Minister dit in het licht van de toename van de geoormerkte bekostiging en tijdelijke financiering?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien uit naar de uitkomsten van de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar de administratieve lasten onder leraren. Deze leden merken op dat schoolbesturen ook te maken hebben met de toename van verplichtingen die zich niet beperken tot het onderwijsdomein, zoals milieuwetgeving en een toename aan eisen vanuit het accountantsprotocol. Hoewel dit niet op het vlak van onderwijswetgeving zit, is dergelijke wet- en regelgeving wel degelijk één van de bronnen van regeldruk. Heeft de Minister inzicht in hoeverre deze wetgeving bijdraagt aan de regeldruk? Zo nee, is de Minister bereid dit in beeld te brengen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat het werken aan onderwijskwaliteit een taak is van het hele schoolteam. Een teamvisie op goed onderwijs en de tijd om daar als team samen aan te werken, zijn volgens deze leden cruciaal. Welke goede praktijkvoorbeelden ziet de Minister op dit gebied in het onderwijsveld? Kan de Minister uiteenzetten welke factoren leiden tot deze mooie voorbeelden?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister werkt aan wettelijke minimumeisen waaraan een schoolbestuurder moet voldoen aan de hand waarvan de onderwijsinspectie toezicht kan houden. Deze leden vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de al wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag van scholen.

II Antwoord/reactie van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs

Inbreng van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie willen mede naar aanleiding van de brieven waarop dit schriftelijk overleg ziet dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: onderwijsinspectie) meer bevoegdheden krijgt om scholen te controleren en te corrigeren op de besteding van onderwijsgeld. In verband daarmee willen zij onderwijsgeld oormerken dat is bedoeld voor onderwijzend personeel, het wegwerken van onderwijsachterstanden en zorgleerlingen. Tegelijkertijd willen zij dat scholen kunnen rekenen op meer structurele financiering, in plaats van losse tijdelijke subsidies. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of ik uiteen kan zetten in hoeverre vigerende onderwijswetgeving zou moeten worden gewijzigd teneinde gestalte te geven aan bovengenoemde gedachten.

Zoals toegelicht in de Kamerbrief Voortgang Masterplan basisvaardigheden van november 2022 wordt er voor de bekostiging van het Masterplan basisvaardigheden gewerkt aan een nieuw financieringsinstrument.⁶ Met dit nieuwe bekostigingsinstrument kunnen voorwaarden worden gesteld aan de besteding van een aanvullende bekostiging. Hiervoor is een wel wetswijziging nodig. Hier wordt nu aan gewerkt en in de voortgangsbrief over het Masterplan basisvaardigheden in het voorjaar wordt u hierover nader geïnformeerd.

De onderwijsinspectie beschikt op grond van de Wet op het onderwijstoezicht over ruime bevoegdheden ten aanzien van de financiële rechtmatigheid van bestedingen, en kan sancties opleggen voor ten hoogste 15 procent van de bekostiging. Op grond van de vorig jaar in werking getreden nieuwe Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022 wordt bovendien sneller overgegaan tot inhouding van de bekostiging, omdat de oorspronkelijke eerste sanctiestap van opschorting in de beleidsregel niet meer verplicht is gesteld wordt overgeslagen. Verder wordt op grond van deze beleidsregel in de huidige tweede sanctiestap al 16 tot 75 procent van de bekostiging ingehouden, daar waar het inhoudingspercentage in die sanctiestap voorheen slechts 15 procent bedroeg. Consequentie is dat een toezichtsdossier eerder, namelijk al in die tweede sanctiestap, wordt geëscaleerd naar de Minister. Aanpassing van het in de wet opgenomen maximumpercentage voor het in mandaat opleggen van bekostigingssancties zou een ruimere bevoegdheid voor de onderwijsinspectie opleveren. Daar staat tegenover dat dossiers bijgevolg langer op een lager niveau van de interventiepiramide zouden blijven.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat ik meer focus wil brengen in wat er echt toe doet voor de onderwijskwaliteit, maar tegelijkertijd menen deze leden dat de onderwijsinspectie onder het mom van onderwijsvrijheid in belangrijke mate voorbij moet gaan aan de kern van de zaak. Het baart deze leden namelijk zorgen dat in Nederland de leermiddelenmarkt wordt gedomineerd door de drie grote uitgeverijen Noordhoff, Malmberg en Thieme Meulenhoff, die samen een marktaandeel hebben van ongeveer 77 procent en door twee grote distributeurs, Heutink en de Rolf Groep, met een gezamenlijk marktaandeel van 100 procent. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat dit de keuzevrijheid in leermiddelen bedreigt, vooral door de duurdere (digitale) formats die de educatieve uitgeverijen uitrollen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat schoolbesturen zich moeten

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 655

bezighouden met uitgebreide contracten, lange termijnen, licenties en clausules en niet zelden ingewikkelde aanbestedingen en dat dit tijd en mankracht kost. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat dit allemaal betaald moet worden en dat dit gebeurt van gemeenschapsgeld dat is bedoeld voor goed onderwijs.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of ik de mening van deze leden deel dat het kwalijk is dat hiermee de onderwijskwaliteit ondergeschikt wordt gemaakt aan de dominantie van een oligopolie van educatieve uitgevers en distributeurs.

Zij vragen verder welke mogelijkheden ik zie om deze dominantie te doorbreken en de zeggenschap over de leermiddelenmarkt weer terug te geven in de handen van de scholen voor primair en voortgezet onderwijs.

Ik begrijp de zorgen van de GroenLinks-PvdA-fractie over de dominante positie van enkele grote uitgevers en distributeurs op de leermiddelenmarkt en de mogelijke gevolgen hiervan voor de onderwijskwaliteit en ruimte voor keuze. Het is essentieel dat leraren kunnen kiezen uit een breed scala aan kwalitatief hoogwaardige en betaalbare leermiddelen. Daarom volg ik de ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt nauwlettend. Zo laat ik op dit moment onderzoek uitvoeren naar de prijsontwikkeling van leermiddelen.

Scholen worden steeds professioneler bij de inkoop van leermiddelen. Zij bundelen hun krachten, bijvoorbeeld via de coöperatie SIVON, om hun behoeften goed kenbaar te maken aan marktpartijen en daarmee meer invloed uit te oefenen op de prijs en kwaliteit van het aanbod. Het scherp formuleren van de vraag maakt dat grote en kleine marktpartijen hun aanbod goed kunnen afstemmen op wat het onderwijs nodig heeft.

Om deze ontwikkeling kracht bij te zetten wordt een onderzoeksprogramma uitgevoerd dat gericht is op het bevorderen van evidence-informed gebruik van leermiddelen via een kwaliteitskader. Het onderzoek is door OCW uitgezet en gefinancierd. Met de verkregen inzichten uit bovengenoemde onderzoeken zal mijn ministerie, samen met het onderwijsveld en aanbieders, duurzame en betaalbare kwaliteitsverbeteringen van leermiddelen stimuleren. Uw Kamer zal na de zomer van 2024 geïnformeerd worden over de uitkomsten van deze onderzoeken en indien noodzakelijk, eventuele stappen.

Daarnaast investeert de rijksoverheid met het programma «Impuls Open Leermateriaal», gesteund door het Nationaal Groeifonds, in kwalitatief hoogwaardig open (digitaal) leermateriaal, dat kosteloos beschikbaar wordt gesteld aan iedere school. Via het Groeifonds-programma «Edu-V» wordt geïnvesteerd in een efficiënte, veilige, betrouwbare en toekomstbestendige digitale (leermiddelen)infrastructuur, wat een belangrijke voorwaarde is om een optimale marktwerking te realiseren.

Ten slotte is het belangrijk te vermelden dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht houdt op en indien noodzakelijk ingrijpt bij machtsconcentraties in de markt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken voorts op dat enkele jaren geleden beide Kamers – met steun van de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks – het initiatiefwetsvoorstel hebben aangenomen in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht⁷. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat met dit wetsvoorstel werd vastgelegd dat de onderwijsinspectie haar toezicht moet beperken tot de deugdelijkheidseisen en de scholen niet langer fantoomwetgeving

⁷ Kamerstuk 33 862, nr. 6

en pseudoregels via de zogenoemde kwaliteitsaspecten moet opleggen. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat de onderwijsinspectie nu niet alleen als taak heeft om toe te zien op de deugdelijkheid van het onderwijs dat individuele scholen realiseren, maar ook om een beeld te geven van de staat van het onderwijs, zoals de onderwijsinspectie dit jaarlijks weergeeft in de Staat van het Onderwijs.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in hoeverre de inperking van het onderwijstoezicht tot deugdelijkheidseisen nu blijkt te leiden tot blinde vlekken bij het beeld van de staat van het onderwijs, bijvoorbeeld bij de belabberde kwaliteit van leermiddelen of de naleving van het sponsorconvenant door scholen en hun eventuele sponsors.

De inspectie ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving en heeft als taak om de ontwikkeling van het onderwijs en de kwaliteit daarvan te bevorderen. Waar het gaat om naleving is de inspectie, net als elke toezichthouder, gehouden aan de wettelijke deugdelijkheidseisen. Er is hierbij geen sprake van inperking van de taken van de inspectie; wel moet de inspectie – in het kader van rechtszekerheid voor scholen – een wettelijke basis hebben voor haar toezichthoudende activiteiten. Daarnaast doet de inspectie stelselonderzoek om zo systematisch zicht te krijgen op het functioneren van het stelsel. Op die manier kan de inspectie aandacht vragen voor belangrijke vraagstukken, ook als die niet een directe relatie hebben tot wet- en regelgeving. In het Jaarwerkplan van de inspectie zijn deze activiteiten – inclusief haar prioritering – beschreven.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken voorts op dat de PO-Raad stelt dat duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit vraagt om stimulerend toezicht met een juiste balans tussen controle en ruimte om te werken aan kwaliteit, met oog voor de context waarin dat gebeurt en dat dit vraagt om een stabiel onderzoekskader van de onderwijsinspectie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of ik deze mening deel en hoe ik wil voorkomen dat er telkens nieuwe eisen worden toegevoegd aan het onderzoekskader.

We staan in het onderwijs voor grote uitdagingen. Deze uitdagingen vragen enerzijds om een stabiele stip op de horizon, en anderzijds ook om flexibiliteit en aanpassingsvermogen om problemen het hoofd te bieden. Het doel daarbij is altijd om duurzame verbetering van de onderwijskwaliteit te realiseren.

Via het stimulerend toezicht doet de inspectie al het nodige om die onderwijskwaliteit te verbeteren, door scholen en besturen uit te dagen hun ambities waar te maken. Wat betreft het nalevingstoezicht van de inspectie vind ik het enerzijds belangrijk dat de in de onderzoekskaders beschreven normen en werkwijze stabiel zijn. Voor de normen is de inspectie daarvoor afhankelijk van de wet: als deze wijzigt, wijzigen de onderzoekskaders ook. Anderzijds is een zekere wendbaarheid van belang: het gaat om een goede balans tussen beide. De inspectie actualiseert de onderzoekskaders jaarlijks. Daarnaast bereidt de inspectie een herziening van de huidige onderzoekskaders voor. Zij heeft het voornemen om de herziene onderzoekskaders in 2027 aan mij voor te dragen, zodat zij per 1 augustus 2027 in werking kunnen treden. Het vraagstuk van focus voor het onderwijs is hierbij een belangrijk punt dat in de uitwerking zal worden meegenomen en waarover uw Kamer zich kan uitspreken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat om de basisvaardigheden te versterken er een overzichtelijke onderwijsondersteuning-

structuur nodig is, maar dat zij nu echter zien dat er expertisepunten ontstaan met verschillende opzet en insteek. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat mijn visie is op de inrichting van de onderwijsondersteuningstructuur.

Inderdaad is de opzet van de verschillende expertisepunten voor de basisvaardigheden niet exact gelijk, omdat het vertrekpunt per basisvaardigheid ook verschillend was. Zo verschilt de mate van expertise die bij publieke of private partijen beschikbaar is per basisvaardigheid.

Dit mag echter niet leiden tot onduidelijkheid voor scholen. Zoals aangegeven in de voortgangsrapportage van het Masterplan Basisvaardigheden van november jl., wordt ervoor gezorgd dat er wordt samengewerkt tussen de verschillende expertisepunten, SLO en het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), zodat voor scholen de juiste hulp makkelijk te vinden is. Daarnaast wordt gezien hoe de verschillende vormen van ondersteuning die scholen nu krijgen, omgevormd kunnen worden naar een meer toekomstbestendige ondersteuningsstructuur die aansluit op de behoefte van scholen. Momenteel vindt bovendien een exercitie plaats om te komen tot meer uniformiteit in de opdrachten voor de expertisepunten, waarbij waar nodig ruimte blijft voor maatwerk.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie stellen dat het waar is dat de Kamer de motie van het toenmalige lid Paul c.s.⁸, die de regering verzocht om het gebruik van bewezen effectieve lesmethodes te stimuleren en te laten opnemen in de inspectiekaders, breed heeft aangenomen, maar onder meer de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben tegen deze motie gestemd. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat de overweging die aan deze stemmen tegen ten grondslag ligt, is dat niet valt uit te sluiten dat lesmethoden die nog niet effectief bewezen zijn, wel eens op een later moment wel degelijk effectief kunnen worden bewezen en dat ook bij de opvattingen over bewijsvoering van effectiviteit er sprake kan zijn van voortschrijdend inzicht. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen in hoeverre ik bij de uitvoering van de motie recht wil doen aan deze overwegingen.

De uitleg die de leden van de GroenLinks-PvdA fractie geven bij de motie Paul c.s. komt niet overeen met de uitwerking die ik in mijn Kamerbrief van 27 november heb aangegeven. Bij de uitvoering van deze motie kies ik namelijk voor het opnemen van procesvoorwaarden voor evidence-informed werken op scholen. Hiermee worden scholen verplicht om waar mogelijk evidence-informed te werken, maar mogen scholen binnen dit proces zelf op basis van de beschikbare kennis en de eigen schoolpraktijk de best passende methode kiezen. Bij deze uitvoering van de motie worden dus niet bepaalde lesmethoden voorgeschreven of verboden.

Daarnaast werk ik aan een kwaliteitskader voor effectieve lesmethoden. Het kader is een hulpmiddel voor scholen om goede onderbouwde keuzes te maken voor leermiddelen en deze effectief in te zetten in de klas. Ook helpt het uitgeverijen om hun leermiddelen beter te maken door zo veel als mogelijk bewezen effectieve criteria toe te passen. Het kwaliteitskader zal doorlopend worden geüpdatet om nieuwe inzichten te integreren.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat toezien op het proces van *evidence-informed* werken volgens deze leden, gezien zou moeten worden als onderdeel van «kwaliteitscultuur». De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waarom ik hiervoor nu een aparte deugdelijkheidseis wil opstellen.

⁸ Kamerstuk 31 293, nr. 672

Ik deel uw opvatting dat evidence-informed werken onderdeel zou moeten zijn van een kwaliteitscultuur, waarin samenwerken, leren en verbeteren centraal staan. Het is een specificering die betrekking heeft op hoe scholen hun onderwijsproces vormgeven en verbeteren, door daar kennis uit onderzoek te combineren met de eigen praktijkkennis en in afstemming op de context van de school. De samenhang tussen de kwaliteitscultuur en het evidence-informed werken wordt in het wetsvoorstel verduidelijken deugdelijkheidseisen nader uitgewerkt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen zich ook af of het risico niet op de loer ligt dat deze eis wordt opgerekt naar meer regie op het «hoe» en of deze ontwikkeling dan niet voorbij gaat aan het vakmanschap van de leraar.

Met de voorgestelde formulering wordt vereist dat scholen evidence-informed werken. Deze eis zal zich beperken tot het proces, namelijk: onderzoeks- en praktijkkennis meewegen en die toepassen, afgestemd op de context van de eigen school. Deze invulling van de eis vraagt juist vakmanschap van de leraar om actuele en relevante kennis te verzamelen en toe te passen in de eigen school- en lescontext.

Tot slot merken de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie op dat ik als risico bij het onderwijsresultatenmodel voor het voortgezet onderwijs benoem dat het bestuur of de schoolleiding de uitkomst van het model ziet als doel op zich, zonder oog te houden voor belangen van individuele leerlingen, wat ten koste kan gaan van gelijke kansen voor leerlingen, die meer tijd nodig hebben om hun schoolloopbaan af te ronden. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie schrijven dat ik het nog te vroeg vind om conclusies te trekken uit de integrale analyse en doorrekening van de mogelijk gewenste aanpassingen en dat er pas in de tweede helft van 2024 meer duidelijkheid zal komen over deze aanpassingen in het onderwijsresultatenmodel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of ik de mening van deze leden deel dat deze aanpassingen tekort schieten zolang ze het risico niet wegnemen om kansenongelijkheid in de hand te werken, en welke consequenties ik hieraan verbind bij het lopende inspectietoezicht.

Het onderwijsresultatenmodel is voor de inspectie bedoeld als instrument om goed inzicht te krijgen in de onderwijskwaliteit op scholen. Dit is in het belang van leerlingen. Het is niet de bedoeling dat van dit instrument separaat een sturende werking uitgaat richting scholen. Tegelijkertijd bestaat in de praktijk het risico op negatieve effecten voor leerlingen doordat scholen sturen op bepaalde uitkomsten in het model, met soms negatieve neveneffecten tot gevolg. De aanpassingen in het onderwijsresultatenmodel zijn er juist op gericht om dit soort negatieve – met namen op kansenongelijkheid – effecten weg te nemen. Daarom zal de inspectie de aard en omvang van dit risico bij aanpassing van het onderwijsresultatenmodel zorgvuldig onderzoeken in de praktijk.

Vervolgens komt het herziene onderwijsresultatenmodel tot stand in samenspraak tussen mijn ministerie en de inspectie, waarna de inspectie het model aan mij voordraagt ter vaststelling. In dit hele proces worden de aandachtspunten, zoals in uw vraag benoemd, meegewogen.

Daarbij zijn inspecteurs zich ook nu al bewust van dit risico en wijzen zij scholen erop dat scholen vooral het belang van individuele leerlingen voor ogen moeten houden. Scholen zijn bovendien wettelijk verplicht om het onderwijs af te stemmen op de ontwikkeling van de leerling. Hier houdt de inspectie toezicht op.

De inspectie kijkt breed naar onderwijskwaliteit. Een school wordt niet alleen beoordeeld op de gerealiseerde resultaten, maar ook op andere aspecten, zoals de kwaliteit van het onderwijsproces. Daarbij is een belangrijk onderdeel dat de school de ontwikkeling van individuele leerlingen goed volgt en aan hen passende ondersteuning en begeleiding biedt. Inspecteurs zijn zich verder bewust van het risico dat scholen onvoldoende oog hebben voor de belangen van individuele leerlingen en spreken scholen daar waar nodig op aan.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat een duidelijke opdracht aan scholen en effectief toezicht daarop essentieel is voor het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Zij onderschrijven mijn voornemen om te zorgen voor minder overladenheid in de deugdelijkheidseisen. Zij hebben tevens gelezen dat het mogelijk schrappen van eisen echter nog lang gaat duren, nu een eerste rapport pas in het voorjaar van 2025 wordt verwacht. De leden van de VVD-fractie vragen mij of een sneller traject niet haalbaar is.

Het onderzoeken van de mogelijkheid om een aantal deugdelijkheidseisen te schrappen moet zorgvuldig gebeuren, en daar is tijd mee gemoeid. De eisen zijn immers na een weloverwogen proces met de Tweede en Eerste Kamer in de wetgeving opgenomen met het doel de onderwijskwaliteit op enige wijze te bevorderen. Om echt zoden aan de dijk te zetten in de vermindering van de werkdruk van leraren, zal worden gewacht op de rapporten over administratieve lasten, die verwacht worden in het voorjaar van 2025.

Om de werkdruk die leraren ervaren te verminderen wordt ook gekeken naar andere oorzaken. Uit gesprekken met leraren uit het primair en voortgezet onderwijs, intern begeleiders, schoolleiders en schoolbesturen komt naar voren dat ook niet altijd duidelijk is wat wettelijk verplicht is en wat niet. Dit verhoogt onnodig de werkdruk. Vanuit de onderwijsgemeenschap wordt bijvoorbeeld via de AOb-brochure «Deze zeven taken zijn niet verplicht» geprobeerd deze onduidelijkheid weg te nemen.⁹ Dit is iets wat nu al in sommige gevallen de werkdruk van leraren kan verminderen.

Daarnaast ben ik voornemens de gezamenlijke publicatie «Ruimte in regels» van OCW en de inspectie van een update te voorzien en waar nodig ook uit te breiden met extra thema's.¹⁰

De leden van de VVD-fractie willen voorkomen dat beleid en wetgeving zorgt voor onnodige werkdruk bij leraren.

De leden van de VVD-fractie vragen of ik kan toelichten op welke manier de deugdelijkheidseisen nu zorgen voor extra werkdruk en vragen of dit bijvoorbeeld komt doordat administratie rond het voldoen aan deugdelijkheidseisen zorgt voor extra werkdruk, of ook omdat de eisen zelf veel extra werk met zich meebrengen.

De leden van de VVD-fractie vragen eveneens of de voornaamste onnodige werkdruk daarnaast enkel komt te liggen bij leraren, of ook bij directie en bestuur van scholen.

⁹ Zeven niet-verplichte taken in het onderwijs | De Algemene Onderwijsbond (aob.nl)

¹⁰ Brochure «Ruimte in Regels» | Brochure | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl), Brochure «Ontdek de ruimte – Ruimte in regels voortgezet onderwijs» | Brochure | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl)

Op dit moment is er onvoldoende zicht op welke manier de deugdelijkheidseisen zorgen voor extra werkdruk. Het is niet duidelijk van welke deugdelijkheidseisen onnodige werkdruk uitgaat en bij wie die mogelijke werkdruk ligt. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de administratieve lasten onder leraren in het primair onderwijs geeft hier naar verwachting inzicht in. Om een volledig beeld te krijgen worden ook soortgelijke onderzoeken uitgevoerd in het voortgezet en speciaal onderwijs. Deze rapporten worden in het voorjaar van 2025 verwacht.

De leden van de VVD-fractie zijn verheugd te lezen dat *evidence-informed* werken wordt toegevoegd als deugdelijkheidseis. Deze leden zijn van mening dat de kwaliteit van het onderwijs versterkt kan worden als gebruikte methodes een degelijke wetenschappelijke onderbouwing hebben. Zij zijn verheugd dat hiermee ook gehoor gegeven wordt aan de motie van het lid Paul c.s. om onbewezen methodes terug te dringen.¹¹ De leden van de VVD-fractie vragen nog wel hoe ik ga borgen dat ook in de onderwijspraktijk aan deze deugdelijkheidseis wordt voldaan en hoe bijvoorbeeld de onderwijsinspectie hierop toezicht gaat houden.

Op dit moment wordt gewerkt aan een voorstel voor een deugdelijkheidseis rondom evidence-informed werken. Daar is onder andere de inspectie bij betrokken. Op dit punt in het wetgevingstraject is het nog te vroeg om hier uitspraken over te doen. Wel is klip en klaar dat het gebruik van wetenschappelijke kennis, in samenhang met de kwaliteitszorg, straks terug te zien moet zijn in de praktijk van de school. Op basis van hoe de uiteindelijke deugdelijkheidseis eruit zal komen te zien, zal de inspectie haar toezicht inrichten aan de hand van de onderzoekskaders.

De leden van de VVD-fractie zijn daarnaast benieuwd hoe de verduidelijkte deugdelijkheidseisen in de praktijk gaan bijdragen aan beter onderwijs en op welke manier ik er bijvoorbeeld zorg voor draag dat leraren bekend zijn met nieuwe deugdelijkheidseisen.

De Staat van het Onderwijs 2023 laat zien dat iets meer dan een kwart van de po-besturen, 20% van de vo-besturen en bijna 40% van de (v)so-besturen een onvoldoende voor sturing als eindoordeel kregen. De inspectie constateert dat veel besturen de kwaliteitszorgcyclus niet op orde hadden. Dit komt onder andere door gebrek aan zicht op de onderwijskwaliteit, gebrek aan systematische evaluatie, het ontbreken van concrete ambities en doelen of het afwezig zijn van een adequate kwaliteitscultuur.¹² In de Staat wordt ook aangegeven dat een professionele kwaliteitscultuur een voorwaarde is voor succes in de sturing op de basisvaardigheden. Het is dus van belang dat de kwaliteitszorgcyclus op elke school op orde is. Door de deugdelijkheidseisen rondom kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur aan te scherpen zal voor schoolbesturen duidelijker worden wat noodzakelijk is om een professionele kwaliteitscultuur te creëren. Deze professionele kwaliteitscultuur is noodzakelijk om de kwaliteit van ons onderwijs en de prestaties van leerlingen te verbeteren.¹³

De wijzigingen die plaats zullen vinden dienen goed gecommuniceerd te worden. Ik ben voornemens om een voorlichtingscampagne te starten voordat de wetswijziging verduidelijken deugdelijkheidseisen van kracht wordt. Hoe invulling wordt gegeven aan deze campagne is onderdeel van

¹¹ Kamerstuk 31 293, nr. 672

¹² Staat van het Onderwijs 2023, p. 39

¹³ Inspectie van het Onderwijs (2023), De Staat van het Onderwijs, Utrecht: Ivho; PISA-2018 – PISA Nederland[1148400622] (pisa-nederland.nl); McKinsey & Company (2020), Een verstevigd fundament voor iedereen.

de dialoog die over dit wetsvoorstel met het onderwijsveld en de inspectie wordt gevoerd.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven mijn inzet en die van onderwijsinspectie op basisvaardigheden en sociale vaardigheden. Deze leden zijn het ermee eens dat het aanbrengen van deze focus zorgt voor betere onderwijskwaliteit en een veilige lesomgeving. De leden van de VVD-fractie hebben ook gelezen dat de standaard voor basisvaardigheden geen nieuwe eisen bevat.

De leden van de VVD-fractie vragen mij of nieuwe eisen, en daarmee een wetswijziging, wenselijk zouden zijn en welke extra handvatten de onderwijsinspectie bijvoorbeeld nog zou kunnen gebruiken.

De nieuwe standaard OP0 (Basisvaardigheden) gaat inderdaad uit van de bestaande wettelijke eisen voor Nederlandse taal, rekenen-wiskunde en burgerschap. Voor digitale geletterdheid zijn er op dit moment nog geen wettelijke eisen waarop de inspectie kan toezien. Op dit moment worden de kerndoelen voor de vier basisvaardigheden en examenprogramma's vernieuwd of ontwikkeld. De kerndoelen zullen duidelijker en concreter zijn en beter aansluiten op wat de samenleving nodig heeft. Zodra de fase van beproeven met scholen is afgerond, worden deze kerndoelen verankerd in wet- en regelgeving. In overleg met de inspectie komen vervolgens geactualiseerde onderzoekskaders tot stand, die door de inspectie aan mij zullen worden voorgedragen ter vaststelling.

De leden van de VVD-fractie willen het belang benadrukken van het objectief blijven meten van de kwaliteit van het onderwijs. Deze leden begrijpen het voornemen van de onderwijsinspectie om te analyseren in hoeverre het onderwijsresultatenmodel bijgesteld dient te worden, maar de leden van de VVD-fractie benadrukken dat meetbare resultaten behouden dienen te blijven.

De leden van de VVD-fractie vragen of ik het eens ben met hen.

Het onderwijsresultatenmodel is al een aantal jaren in gebruik en er zijn redenen om het model te herzien. Enerzijds is het goed om opnieuw te bezien of het model de opbrengsten van het onderwijs voldoende en bruikbaar representeert. Anderzijds zijn er ontwikkelingen in beleid en toezicht (zoals de toegenomen aandacht voor basisvaardigheden en kansengelijkheid) die nopen tot heroverweging van het onderwijsresultatenmodel.

Ik vind het daarbij belangrijk dat een herzien model maximale prikkels geeft voor verbetering van het onderwijs, gebruikmaakt van robuuste en relevante indicatoren en gebaseerd is op (nieuwe) relevante en betrouwbare data. Meetbare resultaten zijn een belangrijk onderdeel daarvan. In de herziening moet wat mij betreft ook worden meegenomen dat een herzien model door het veld als duidelijk wordt ervaren en in de praktijk toe te passen is, zowel voor scholen en besturen als voor de inspectie.

De leden van de VVD-fractie concluderen dat de onderwijsinspectie nog niet voldoende mensen heeft kunnen aantrekken om alle werkzaamheden uit te voeren en vragen mij hoeveel openstaande vacatures er op dit moment nog zijn.

De werving van nieuwe inspectie-medewerkers is vanaf de start een meerjarenplan geweest, om ook goed rekening te houden met het absorptievermogen van de inspectie. De werving loopt sinds de zomer van 2022 en loopt door tot en met 2024. Het is een ingroeimodel, waarbij ook tijd is ingecalculeerd om nieuwe mensen in te werken. In 2025

verwacht de inspectie op volledige sterkte te zijn. De inspectie ligt hiermee op schema. Van de 185 beoogde fte's zijn er per 1 januari 2024 127,5 ingevuld.

De leden van de VVD-fractie vinden het wenselijk dat de onderwijsinspectie meekijkt in de klas en bij voorkeur ook onaangekondigd langskomt. Deze leden zijn verheugd dat al circa 200 extra onderzoeken zijn gedaan, maar vragen nog wel hoeveel onaangekondigde bezoeken er zijn gedaan in de afgelopen jaren en hoeveel onaangekondigde bezoeken de onderwijsinspectie daarnaast voornemens is om in het komende jaar te gaan doen.

De leden van de VVD-fractie constateren voorts dat de onderwijsinspectie nog terughoudend met de bevoegdheid van het onaangekondigd brengen van bezoeken om gaat, terwijl een van mijn voorgangers in 2022 al heeft gezegd dat meer onaangekondigde bezoeken zouden plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie vragen mij wat ik ga doen om meer onaangekondigde bezoeken te laten plaatsvinden.

Naar aanleiding van de oproep vanuit uw Kamer om meer werk te maken van onaangekondigde bezoeken, is de inspectie een breed onderzoek gestart naar onaangekondigd toezicht. Daarin onderzoekt zij of, in welke gevallen en op welke manier het zinvol is om deze vorm van toezicht in te zetten. Het is namelijk belangrijk dat het instrument onaangekondigde bezoeken zorgvuldig wordt ingezet. Het doel van het onderzoek is om de voor- en nadelen van een onaangekondigd bezoek goed in beeld te brengen. Zo wil de inspectie op een evidence-based manier deze vorm van toezicht inzetten. Onderdeel van dit onderzoek is het uitvoeren van onaangekondigde kwaliteitsonderzoeken op 25 scholen. Dit komt bovenop de onaangekondigde toezichtactiviteiten die de inspectie ook nu al inzet, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van (ernstige) risico's. Het afgelopen jaar is ruim tien keer gebruik gemaakt van dergelijke onaangekondigde onderzoeken. Het is mijn ambitie om dit vaker te laten doen.

Voor de zomer van 2024 zijn de uitkomsten van het onderzoek bekend. Op dat moment zal ik uw Kamer per brief informeren over hoe het instrument van onaangekondigd onderzoek in de komende jaren verder ingezet zal gaan worden.

Inbreng van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie vinden het belangrijk dat voor scholen inzichtelijk is wat er goed gaat en wat er minder goed gaat zodat zij kunnen werken aan kwaliteitsverbetering door middel van een goede herstelopdracht met als doel het komen tot groei.

De leden van de NSC-fractie vragen mij of ik, net als deze leden, van mening ben dat stigmatisering door middel van het plakken van predi-caten als «zwak» contraproductief kan werken en of er een vorm van toezicht mogelijk is waarbij dat niet langer het geval is.

Ik ben het eens met de leden van de NSC-fractie dat het toezicht op scholen moet leiden tot (verdere) verbetering van de onderwijskwaliteit. Daarom wordt in ieder inspectierapport aangegeven wat er goed gaat, wat beter kan en wat beter moet. Op dat laatste punt geeft de inspectie ook herstelopdrachten. De inspectie werkt daarbij met eindoordelen, gebaseerd op de beoordeling van de verschillende standaarden. Hoe de inspectie daarbij te werk gaat is beschreven in de onderzoekskaders. De inspectie is momenteel bezig met de voorbereidingen voor een herziening van de huidige onderzoekskaders. Zij kijkt daarbij in brede zin naar alle aspecten van de onderzoekskaders, waaronder ook de rol van eindoor-delen.

Overigens wordt de term «zwak» niet meer gehanteerd, en zijn ook de waardering «goed» en het predicaat «excellent» (sinds 1 augustus 2023) op schoolniveau vervallen. Een school kan dus alleen beoordeeld worden als «voldoende», «onvoldoende» of «zeer zwak». Dit laatste oordeel kent een wettelijke basis. Zie bijvoorbeeld artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs.

Naast het toezicht op de naleving van wettelijke vereisten is ook het stimulerend toezicht een belangrijke taak van de inspectie. Sinds de afschaffing van de waardering Goed en het predicaat Excellent werkt de inspectie aan een verrijking van haar stimulerend toezicht, met verschillende interventies om de onderwijskwaliteit te bevorderen. In april 2024 wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

De leden van de NSC-fractie zijn blij dat duidelijk uit de evaluatie van het onderwijsresultatenmodel voor het voortgezet onderwijs naar voren komt dat «het een risico is dat het bestuur of de schoolleiding de uitkomst van het model als doel op zich ziet en stuurt op het resultaat voor de afdeling als geheel, zonder oog te houden voor belangen van individuele leerlingen. Dit kan ten koste gaan van gelijke kansen voor leerlingen, bijvoorbeeld wanneer zij meer tijd nodig hebben voor het afronden van hun schoolloopbaan.»

Het is volgens deze leden logisch dat, gezien de wijze waarop wordt gemeten en daar vervolgens een waardeoordeel over wordt geveld, scholen de uitkomst van het model als zeer relevant zien.

De leden van de NSC-fractie roepen mij op te zoeken naar mogelijkheden om de punten die hier aan bijdragen (doorstroom in de onder- en bovenbouw en niveau in derde leerjaar ten opzichte van het schooladvies van de basisschool) slechts nog te benoemen en niet langer mee te wegen in het eindoordeel van de onderwijsinspectie en hier een actieve informatiecampagne aan te wijden richting de scholen.

De inspectie ziet mogelijkheden om deze indicatoren anders te wegen en onderzoekt nader welke opties geëigend kunnen zijn. Dit gebeurt in overleg tussen de inspectie en mijn departement, en uw suggesties zullen daarbij worden meegenomen. Vervolgens zal ik, op voordracht van de inspectie, een besluit nemen over de herziening van het onderwijsresultatenmodel. In de tweede helft van 2024 wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

De leden van de NSC-fractie schrijven uit te kijken naar een update betreffende de omgang van scholen met het zogenaamde professionele statuut waarin de professionele vrijheden van de docent gewaarborgd zouden moeten zijn. Uit gesprekken die deze leden voeren met het werkveld blijkt dit nog vaak een onbekend of ongebruikt instrument, terwijl het wettelijk verplicht is en waardevol zou kunnen zijn voor een goede balans tussen schoolbestuur en lesgevend personeel. De leden van de NSC-fractie vragen mij of zij ervan uit mogen gaan dat zo'n update dit najaar mee wordt genomen wanneer de Kamer op de hoogte wordt gebracht van de voortgang toezicht op het funderend onderwijs zoals aangekondigd in de brief.

Een update over de inzet van het professioneel statuut in het funderend onderwijs wordt meegenomen in de update van de lerarenstrategie die in december 2024 met de Kamer gedeeld wordt. Hierin komt ook de rol van toezicht op dit instrument aan de orde. Ook is dit onderdeel van de Kamerbrief sturing in het funderend onderwijs die in april 2024 met uw Kamer wordt gedeeld.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie staan positief tegenover de herziening van het onderwijsresultatenmodel. Deze leden hechten eraan dat er in de toekomst onderwijs wordt geboden in richtingen, niet in niveaus. Deze leden schrijven: «Niet alsmaar «hoger», maar doen wat aansluit bij de interesse en talenten van de leerling». De leden van de D66-fractie zien dat het onderwijsresultatenmodel deze gedachtegang niet volgt. Hierin krijgen scholen minpunten indien een leerling op een «lager» onderwijsniveau gaat volgen, ook als dat beter past bij de interesses en talenten van de leerling, schrijven deze leden. De leden van de D66-fractie schrijven verder dat ditzelfde opgaat voor de opstroom van leerlingen: alsmaar «hoger» wordt nu «beloond» in het onderwijsresultatenmodel. De leden van de D66-fractie vragen hoe ik dit zie en of ik het met de leden van de D66-fractie eens ben dat dit kan leiden tot een perverse prikkel.

Het Nederlandse onderwijssysteem voor het voortgezet onderwijs bestaat uit verschillende niveaus waar leerlingen naartoe geleid worden afhankelijk van hun mogelijkheden, na beoordeling aan het einde van het primair onderwijs. Het onderwijsresultatenmodel gaat ervan uit dat scholen minimaal dat niveau nastreven, vanuit de gedachte dat elke leerling zich optimaal moet kunnen ontplooiën op het best passende niveau. Het is een wettelijke eis dat het onderwijs is afgestemd op de ontwikkeling van leerlingen.

Leraren willen het beste voor hun leerlingen en stimuleren ze om het beste uit zichzelf te halen. Toch herkent de inspectie dat de wijze van beoordelen soms kan leiden tot perverse prikkels in de praktijk. Bij de herziening van het onderwijsresultatenmodel onderzoekt de inspectie de mogelijkheden om dit effect te verkleinen. Een van de uitgangspunten bij de herziening is het minimaliseren van kansengelijkheid. Het nieuwe model moet scholen zoveel mogelijk stimuleren besluiten in het belang van de kansen van leerlingen te nemen en daar dus ook ruimte voor bieden. Overigens is het ook in het huidige model niet zo dat een school meteen «strafpunten» krijgt op de indicator als bijvoorbeeld een leerling overstapt van de havo naar het vmbo. Pas wanneer een groter aantal leerlingen overstapt gaat dit (als één van de vier indicatoren) een rol spelen in het berekend oordeel van het onderwijsresultatenmodel. In de praktijk komt overigens een onvoldoende op de standaard onderwijsresultaten niet vaak voor. Is dit wel het geval, dan blijkt na onderzoek dat standaarden als «zicht op ontwikkeling» of «pedagogisch» handelen vaak ook onvoldoende zijn. Het onderwijsresultatenmodel is dus onderdeel van een bredere beoordeling door de inspectie.

Ook vragen de leden van de D66-fractie welke opties ik zie om dergelijke indicatoren minder belangrijk te maken in de weging.

De inspectie onderzoekt nader welke opties geëigend kunnen zijn. Dit gebeurt in overleg tussen de inspectie en mijn departement. Vervolgens zal, op voordracht van de inspectie, een besluit worden genomen over de herziening van het onderwijsresultatenmodel. In de tweede helft van 2024 wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

De leden van de D66-fractie hebben in de voortgangsbrief versterking toezicht in het funderend onderwijs de resultaten uit de evaluatie gelezen. Benadrukt wordt daar dat inspecteurs ook gebruik kunnen maken van hun bevoegdheid in het oordeel af te wijken van de uitkomsten van het model; waarmee het oordeel over de school in handen ligt van individuele inspecteurs.

De leden van de D66-fractie vragen of ik kan aangeven hoe vaak in 2023 inspecteurs daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van hun discretionaire bevoegdheid om in het oordeel over de (afdeling van de) school af te wijken van de berekende onderwijsresultaten.

In 2023 hadden tien afdelingen in het voortgezet onderwijs een berekend oordeel Onvoldoende. Bij vier van deze afdelingen hebben inspecteurs gebruik gemaakt van hun discretionaire bevoegdheid en de standaard OR1 (Resultaten) als Voldoende beoordeeld. Als gevolg van de coronapandemie heeft de inspectie tot en met het schooljaar 2023/2024 geen gebruik kunnen maken van de indicator Examencijfers (E). De kans dat een school een berekend oordeel Onvoldoende kreeg, was daarom kleiner. De inspectie verwacht dat het aantal berekende oordelen Onvoldoende in 2025 groter zal zijn. In het primair onderwijs hebben het afgelopen schooljaar 8 scholen een voldoende oordeel gekregen waar het berekend oordeel onvoldoende was.

De leden van de D66-fractie zijn erkentelijk voor het werk van de Vereniging voor Onderwijsbestuurders, de PO-Raad en de VO-raad bij het opstellen van een beroepsprofiel voor schoolbestuurders en de uitvoering van een pilot met onder andere een accreditatiesystematiek. De leden van de D66-fractie vinden het van groot belang dat alle schoolbestuurders bekwaam zijn en zich blijven bekwamen. Het zou vreemd zijn, aldus de leden van de D66-fractie, om van leraren te verwachten dat zij bevoegd voor de klas staan, terwijl schoolbestuurders niet noodzakelijk kennis hoeven te hebben over hun vakgebied.

De leden van de D66-fractie vragen daarom wat de resultaten zijn uit deze pilot, wat de stand van zaken is van het wetsvoorstel voor wettelijke minimumeisen aan schoolbestuurders en welke lessen uit de pilot zijn meegenomen in het wetsvoorstel.

In de pilot is onderzocht hoe tot een goede accreditatiesystematiek, inclusief beroepsbeeld voor bestuurders, te komen. De eerste resultaten zijn voorzichtig positief. Op de ALV's van de raden is het beroepsbeeld aangenomen door de leden; een groot deel van de besturen wil werken aan de eigen professionaliteit. Daarnaast hebben er meer bestuurders deelgenomen aan de pilot dan aanvankelijk gedacht. De VO-raad, PO-Raad en VvOB onderzoeken momenteel hoe zij invulling kunnen geven aan het ontwikkelen van een accreditatiestelsel.

Er wordt hard gewerkt aan de wettelijke minimumeisen voor besturen. Dit behoeft zorgvuldigheid. Het streven is om dit najaar een voorstel in consultatie te brengen. Het wetsvoorstel regelt minimumeisen die aan besturen gesteld worden; accreditatie is er voor de verdere, momenteel vrijwillige, ontwikkeling van een bestuurder bovenop dit minimum. Als zodanig dienen ze op elkaar aan te sluiten en het beroepsbeeld wordt meegenomen in het denken over wat minimaal van een bestuur kan worden verwacht.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie hoe minimumeisen en de accreditatiesystematiek zich verhouden tot éénpitters, waarbij de schoolleider en -directeur eenzelfde persoon zijn.

In dat geval gelden de wettelijke minimumeisen voor de bestuurder-directeur. De uitvoerbaarheid, ook in combinatie met de aantrekkelijkheid van de functie, krijgt in het wetsvoorstel mijn nadrukkelijke aandacht.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat er alles aan gedaan moet worden om het lerarentekort te dichten. Toch zien deze leden ook dat het

lerarentekort tot knelpunten kan leiden in het oordeel van de onderwijsinspectie.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de uitdagingen van het lerarentekort nu meegewogen worden in het oordeel van de onderwijsinspectie.

De inspectie beoordeelt een school of bestuur aan de hand van de onderzoekskaders. Deze onderzoekskaders zijn gebaseerd op de deugdelijkheidseisen zoals opgenomen in de sectorwetten. Daarnaast omschrijven de onderzoekskaders de werkwijze van de inspectie. De mogelijke impact van het lerarentekort weegt zo beschouwd niet mee in het oordeel van de inspectie. De inspectie heeft uiteraard wel oog voor de context van een school en kan daar in een rapport ook uitdrukking aan geven.

De leden van de D66-fractie vragen welke oplossingen ik zie om, zonder de lat te verlagen, te voorkomen dat een negatief eindoordeel van de onderwijsinspectie leidt tot een oplopend lerarentekort op de plekken waar dit tot de grootste problemen leidt.

Toezicht op scholen moet bijdragen aan beter onderwijs en is gericht op verbetering en herstel. Een eindoordeel van de inspectie bevat daarom altijd de nodige context en handvatten voor het doorvoeren van verbetering. De toegewijde inzet van leraren vormt een essentiële voorwaarde voor het realiseren van een verbeteringsslag. Die motivatie om mee te werken aan verbetering zie ik overal in het land terug. Tegelijkertijd is het goed om alert te zijn op mogelijk ongewenste gevolgen van een negatief eindoordeel. De inspectie heeft geen onderzoek gedaan naar de vraag of een negatief eindoordeel kan leiden tot vergroting van het lerarentekort op een school. Wel is de inspectie begonnen met de voorbereidingen voor nieuwe onderzoekskaders die in 2027 in werking moeten treden. De zorg van de leden van de D66-fractie zal daarbij meegenomen worden.

De leden van de D66-fractie steunen mijn richting waarin er gekozen wordt om het aantal wettelijke eisen ook omlaag te brengen om focus te scheppen, zodat leraren en schoolleiders tijd kunnen besteden aan het bieden van kansen en het ontwikkelen van talenten. Deze leden hebben gelezen dat ik de eisen wil terugbrengen op een pragmatische wijze: behouden wat werkt, verhelderen wat te vaag is en toevoegen wat echt ontbreekt. De leden van de D66-fractie schrijven dat ik hiermee niet kies voor een integrale benadering en dat er tegelijkertijd in de Kamerbrief *Van heldere verwachtingen naar betere resultaten* suggesties worden gedaan om extra wettelijke eisen toe te voegen en dat het derde punt uit de brief (focus in het aantal deugdelijkheidseisen: verminderen overladenheid) vooralsnog geen eisen oplevert die geschrapt kunnen worden.

De leden van de D66-fractie vragen of ik kan aangeven hoe deze aanpak zich verhoudt tot het doel en de ambitie om te komen tot het schrappen van eisen.

Het doel van dit traject is het verbeteren van de onderwijskwaliteit door de wettelijke basis onder de loep te nemen. Hoe meer focus er is op wat er echt toe doet voor de onderwijskwaliteit, hoe meer de aandacht binnen scholen daar ook daadwerkelijk naar uit kan gaan. Meer focus kan worden gecreëerd door eisen te schrappen wanneer uit onderzoek blijkt dat een eis een te grote last legt bij scholen en een te kleine bijdrage levert aan de onderwijskwaliteit. Het verduidelijken van enkele deugdelijkheidseisen en het toevoegen van een eis ten aanzien van evidence-informed werken zijn andere opties om meer focus aan te brengen.

Ook vragen de leden van de D66-fractie of ik het niet wenselijker acht om integraal te kijken naar welke eisen er gesteld worden om vervolgens de afweging te maken wat past en wat niet.

Er is integraal gekeken naar de deugdelijkheidseisen die worden gesteld aan het bevoegd gezag. Voor de analyse is gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke inzichten en gesprekken met onder meer onderwijspersoneel, sectorraden, LAKS, de Onderwijsraad en de inspectie. Daarna zijn de deugdelijkheidseisen en de mate waarin zij bijdragen aan onderwijsverbetering systematisch beoordeeld. Uit dit proces is gebleken dat de voorgestelde ingrepen een positieve bijdrage leveren aan de onderwijskwaliteit.

De leden van de D66-fractie vragen of ik ook gesprekken gevoerd heb met het veld over het schrappen van bepaalde eisen, en zo niet, of ik bereid ben deze gesprekken te voeren vooruitlopend op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Zoals aangegeven, zijn er verschillende gesprekken gevoerd met het veld over het schrappen van bepaalde eisen. Deze gesprekken leverden interessante input op, maar nog geen duidelijk beeld van hoe de overladenheid van onderwijsprofessionals het beste kan worden verminderd. Ook de komende tijd zullen gesprekken gevoerd blijven worden met het onderwijsveld om de ervaringen uit de praktijk mee te nemen.

Inbreng van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie lezen in de brief inzake de voortgang versterking toezicht in het funderend onderwijs dat het aantal onderzoeken bij besturen waar geen directe aanleiding voor is, in 2024 tijdelijk kleiner zal zijn.

De leden van de BBB-fractie vragen of het aantal bezoeken na het vergroten van de inspectieorganisatie na 2024 groter zal zijn.

De inspectie werkt, onder andere binnen het programma Versterking Toezicht, aan een goede balans tussen toezicht op scholen, besturen en het stelsel als geheel. Het versterken van het zicht op scholen heeft daarbinnen prioriteit gekregen, en daar gaat in 2024 verhoudingsgewijs meer capaciteit naartoe. Om die reden voert de inspectie in 2024 tijdelijk minder onderzoeken naar besturen uit. Vanaf 2025 is het streven weer meer onderzoeken naar besturen uit te voeren, naast significant meer onderzoeken op schoolniveau.

De leden van de BBB-fractie lezen in de brief *Van heldere verwachtingen naar betere resultaten* dat kan worden gesteld dat op veel scholen de kwaliteitszorg al goed geregeld is, terwijl in dezelfde brief te lezen is, zo geven de leden van de BBB-fractie aan, dat een definitie van een stelsel van kwaliteitszorg op dit moment ontbreekt.

De leden van de BBB-fractie vragen of nader verklaard kan worden dat dan toch wordt gesteld dat de kwaliteitszorg goed is.

De inspectie kijkt in haar toezicht naar onder andere zicht op onderwijskwaliteit, concrete ambities en doelen en kwaliteitscultuur. Zij constateert dat dit op sommige scholen al goed geregeld is.¹⁴ De Staat van het Onderwijs-rapporten van de inspectie laten echter ook zien dat dit nog niet voor alle scholen geldt. Iets meer dan een kwart van de po-besturen, 20% van de vo-besturen en bijna 40% van de (v)so-besturen kregen een

¹⁴ Staat van het onderwijs 2023, p. 39

onvoldoende voor sturing als eindoordeel. De inspectie constateert dat veel besturen de kwaliteitszorgcyclus niet op orde hadden. Dit komt onder andere door gebrek aan zicht op de onderwijskwaliteit, gebrek aan systematische evaluatie, geen concrete ambities en doelen of er was geen kwaliteitscultuur. Uit onderzoek blijkt dat de eisen rondom kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur niet concreet zijn. Daarom wil ik in de wet verduidelijken wat minimaal verwacht wordt van een «stelsel van kwaliteitszorg».¹⁵

De leden van de BBB-fractie merken op dat gesteld wordt dat er met *evidence-informed* werken invulling wordt gegeven aan de motie die verzocht om het gebruik van bewezen ineffektieve lesmethodes terug te dringen en het gebruik van bewezen effectieve lesmethodes te stimuleren.¹⁶ De leden van de BBB-fractie vragen of de relatie tot het middel en het doel nader kan worden toegelicht.

Evidence-informed werken houdt in dat onderwijsprofessionals weloverwogen keuzes maken voor de best passende aanpakken en methoden. Bij die keuzes betrekken ze de kennis uit zowel onderzoek als praktijkervaring. Ze kopiëren niet zomaar een methode, maar houden rekening met de specifieke context van hun onderwijspraktijk. Op die manier wordt gestimuleerd dat gekozen wordt voor bewezen methoden die ook in de specifieke praktijksituatie werken. Om onderwijsprofessionals daarbij te ondersteunen wordt er gewerkt aan het ontwikkelen van enerzijds heldere kerndoelen, en anderzijds een kwaliteitskader voor leermiddelen. Daarnaast zorgt NRO voor het bijeenbrengen van kennis over wat effectief kan zijn. Het toevoegen van het evidence-informed werken aan de deugdelijkheidseisen zorgt ervoor dat besturen worden verplicht om onderwijsprofessionals evidence-informed te laten werken. Ook houdt de inspectie er dan toezicht op dat scholen dit onderdeel maken van het onderwijsproces.

De leden van de BBB-fractie hebben in de brief *Van heldere verwachtingen naar betere resultaten* gelezen dat de kwaliteit van het onderwijs er uiteindelijk het meest mee gebaat zou zijn als het eigenaarschap voor het *evidence-informed* werken bij de onderwijsprofessionals (schoolleiders en leraren) komt te liggen.

De leden van de BBB-fractie vragen of nader kan worden toegelicht waarom dit beter zou werken dan het voorschrijven van specifieke methoden.

Om goed onderwijs te realiseren is het van belang dat de specifieke context van een school en zijn leerlingen wordt meegewogen bij de keuzes voor welke methode het beste past bij die school. Niet alles werkt bij iedereen, voor elk doel, in elke context en op elk tijdstip.¹⁷ Daaraan wordt voorbijgegaan als specifieke methoden dwingend worden voorgeschreven. Om effectief te werken aan onderwijsverbetering is draagvlak voor een aanpak in een onderwijsteam noodzakelijk. Het simpelweg aanreiken van bepaalde methoden aan scholen is niet effectief, zelfs niet als die van hoge kwaliteit zijn.¹⁸

De leden van de BBB-fractie hebben in de brief *Van heldere verwachtingen naar betere resultaten* gelezen dat er op dit moment geen wettelijke eis is voor *evidence-informed* werken. Aangezien het de wens is

¹⁵ Idem.

¹⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 672

¹⁷ LC_KLASKIT_BW.indd (platformsamenonderzoeken.nl)

¹⁸ <https://educationendowmentfoundation.org.uk/projects-and-evaluation/projects/the-literacy-octopus-communicating-and-engaging-with-research>

om, zo schrijven de leden van de BBB-fractie, een dergelijke eis vast te leggen, vragen de leden van de BBB-fractie of deze wens op gespannen voet zou kunnen staan met de onderwijsvrijheid, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet.

Het stellen van verplichtingen rondom evidence-informed werken zou een nieuwe deugdelijkheidseis inhouden. Alle deugdelijkheidseisen dienen in overeenstemming te zijn met de voorwaarden die artikel 23 van de Grondwet stelt. In mijn brief heb ik aangegeven dat verschillende varianten voor het wettelijk vastleggen van evidence-informed werken zijn onderzocht. De varianten om ineffectieve methoden te verbieden of juist bepaalde methoden voor pedagogisch-didactisch handelen te verplichten staan op gespannen voet met de onderwijsvrijheid, vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. Om deze reden is gekozen om de variant waarbij de voorwaarden van het proces rondom evidence-informed werken wordt vastgelegd verder uit te werken. Deze variant sluit ook het best aan bij de onderwijspraktijk en heeft daarmee de meeste impact op de onderwijskwaliteit.

Het stellen van voorwaarden aan het proces rondom evidence-informed werken grijpt minder diep in op de onderwijsvrijheid, terwijl de verwachting bovendien is dat daarmee de meeste impact op de onderwijskwaliteit wordt bereikt. Daarom wordt deze optie op dit moment nader uitgewerkt.

De leden van de BBB-fractie vragen of een nadere toelichting kan worden gegeven over de wetenschappelijke consensus over de effectiviteit van evidence-informed werken.

Steeds meer wetenschappelijk onderzoek geeft inzicht in effectieve manieren van onderwijsverbetering en schoolontwikkeling. Een kenmerk van effectief werkende scholen is dat zij systematisch en onderbouwd werken aan onderwijsverbetering. Deze scholen hebben door middel van zoveel mogelijk evidence-informed werken beter zicht op de kwaliteit en zijn in staat om goede onderbouwde keuzes te maken, met het oog op de leerprestaties.¹⁹

De leden van de BBB-fractie vragen hoe het voorgestelde proces en de concrete plannen voor de drie in de brief *Van heldere verwachtingen naar betere resultaten* genoemde punten straks bijdragen aan leerdoelen voor scholen die meetbaar te concretiseren zijn.

¹⁹ Brown, C. & Flood, J. (2018). Lost in translation? Can the use of theories of action be effective in helping teachers develop and scale up researchinformed practices? *Teaching and teacher education*, 72, 144–154; Darling-Hammond, L., Hyster, M. E., & Gardner, M. (2017). Effective teacher professional development. Learning Policy Institute; Ros, A. & van den Bergh, L. (2018). Kennisbenutting in onderzoekende scholen. Eindrapportage langlopend onderzoek 2015–2018. Den Haag: NRO.; Van Schaik, P. (2020). Kennis benutten, mede opbouwen en delen bij samenwerkend leren van leerkrachten. Proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam; Leuvenink, K. (2019). Teacher research in secondary education: An empirical study into teacher research as a means for professional development and school development. Proefschrift. Tilburg, Radboud Universiteit; Amels, J. (2021). Teachers' capacity to realize educational change through inquiry-based working and distributed leadership. Proefschrift. Groningen: Rijksuniversiteit; Godfrey, D. & Brown, C. (2019). An ecosystem for research-engaged schools. *Reforming education through research*. New York, NY: Routledge.; School-leidersregister PO (26 oktober 2020), Professionaliseringsthema Onderzoeksmatig werken. <https://www.schoolleidersregisterpo.nl/kennisbasis/documenten/publicaties/2020/10/26/professionaliseringsthema-onderzoeksmatig-werken>; Malin, J.R., Brown, C., Ion, G. (2020). World-wide barriers and enablers to achieving evidence-informed practice in education: what can be learnt from Spain, England, the United States, and Germany?. *Humanity Social Science Commun* 7, 99. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00587-8>.

De wettelijke eisen en voorwaarden vormen de basis voor ons onderwijs. Deze eisen en voorwaarden schrijven aan schoolbesturen en scholen voor wat minimaal van hen verwacht wordt, zowel op het vlak van het onderwijs als de organisatie daarvan.

Het verduidelijken van deze wettelijke eisen betekent het verduidelijken van wat van onderwijs verwacht moet worden. Dit schept niet alleen heldere verwachtingen, maar brengt ook focus aan. Hoe meer focus er is op wat er echt toe doet voor de onderwijskwaliteit, hoe meer de aandacht binnen scholen daar ook daadwerkelijk naar uit kan gaan. Doordat duidelijker wordt wat bijvoorbeeld onder de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen wordt verstaan, kunnen schoolbestuur en school zich ook beter richten op de realisatie hiervan. De onderwijskwaliteit zal toenemen als scholen en schoolbesturen zich via verduidelijkte deugdelijkheidseisen met voorrang op kwaliteit kunnen richten.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie constateren dat de brieven waarop dit schriftelijk overleg ziet niet slechts een rapportage bevatten van de voortgang van de aangekondigde maatregelen, maar dat ook sprake is van een stapeling van nieuwe maatregelen. Zo wordt, zo schrijven de leden van de SGP-fractie, een jaar na de aangekondigde maatregelen bijvoorbeeld de ondersteuning van kwetsbare scholen opgeschaald naar een verplichting.

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de wenselijkheid en noodzaak en of ik kan aangeven wie op deze uitbreiding heeft aangedrongen.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik onderken dat het voor het onderwijsveld moeilijk opereren is als actieprogramma's zo snel al worden aangevuld zonder duidelijke noodzaak.

De overgrote meerderheid van de scholen en besturen in Nederland presteren voldoende. Tegelijkertijd is het noodzakelijk dat de groep scholen en besturen die onder de maat presteert zo snel mogelijk een duurzame verbetering in gang zet. Het belang van de leerlingen staat hier voorop: zij moeten op de kortst mogelijke termijn weer kwalitatief goed onderwijs krijgen. De aangekondigde maatregelen zijn nadrukkelijk niet gericht op het hele onderwijsveld, maar zien enkel op die laatstgenoemde groep. Daar is de meeste winst te behalen. In dit geval heeft voortschrijdend inzicht ervoor gezorgd dat ik een verplichting voor deze kleine categorie scholen op zijn plaats vind.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de afgelopen jaren de verwachtingen van de invloed van de onderwijsinspectie op het verbeteren van de onderwijskwaliteit zienderogen zijn gestegen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ik mij rekenschap geef van de aanbeveling van het onderzoek van de Radboud Universiteit dat de invloed van de onderwijsinspectie op leren en verbeteren beperkt en indirect is, zoals nog onderkend in de brief van 15 februari 2021²⁰ en of dit niet tot een bescheidener opstelling noopt.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs (en daarmee voor het leren en verbeteren) ligt in de eerste plaats bij schoolbesturen. Tegelijkertijd is bewaking van die kwaliteit door de externe toezichthouder een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid. Vanuit het onderwijsveld hoor ik ook dat het beoordelend en stimulerend toezicht van de inspectie zowel besturen als scholen helpt om kritisch naar de

²⁰ Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 183

eigen organisatie te blijven kijken. Daarnaast helpt het stelseltoezicht van de inspectie om brede ontwikkelingen en trends inzichtelijk te krijgen, die bijdragen aan het maken van onderbouwde beleidskeuzes.

Door op deze manier naleving van de deugdelijkheidseisen te waarborgen en verdere ontwikkeling te stimuleren, zorgen we samen voor kwalitatief goed onderwijs voor alle leerlingen in Nederland. Voor de zomer 2024 zal uw Kamer een bredere brief ontvangen over de ondersteuning van scholen ten aanzien van leren en verbeteren en de rol van stimulerend toezicht van de inspectie hierin.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in scholen veel onvrede kan bestaan over een nieuwe werkwijze waarin de onderwijsinspectie niet alleen de leerresultaten controleert, maar ook de pedagogische aanpak tegen het licht houdt.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik de kritiek op het systeem begrijp dat sprake is van dubbele toezichtlast, die er zelfs toe kan leiden dat een school een herstelopdracht krijgt vanwege gestelde problemen in de onderwijskundige aanpak terwijl de resultaten zeer goed kunnen zijn. De leden van de SGP-fractie vragen of dit beleid niet hinkt op twee gedachten.

De wet- en regelgeving waaraan scholen moeten voldoen, ziet op verschillende facetten. De inspectie beoordeelt niet alleen de te behalen onderwijsresultaten, maar bijvoorbeeld ook de burgerschapsopdracht, de eis om het onderwijs af te stemmen op de ontwikkeling van leerlingen of de zorg voor de veiligheid van leerlingen. De beoordeling van deze eisen kent een integrale aanpak. Er is dus geen sprake van een dubbele toezichtlast.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ik voorkom dat de onderwijsinspectie zich vergaand gaat mengen in de pedagogische vrijheid wanneer oordelen worden uitgesproken over de effectiviteit van een bepaalde onderwijskundige benadering.

Binnen de kaders van wet- en regelgeving hebben scholen veel vrijheid om naar eigen inzicht pedagogische keuzes te maken. De inspectie mengt zich niet in die pedagogische vrijheid die scholen hebben. Zij kan vanuit haar expertise de effectiviteit van een bepaalde onderwijskundige benadering toetsen aan wettelijke eisen. Bij tekortkomingen vermeldt de inspectie altijd aan welke wettelijke eis(en) niet is voldaan. Voor scholen is dit een belangrijke waarborg.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ik reageer op de kritiek dat het opstromen in het voortgezet onderwijs nog steeds te weinig gefaciliteerd wordt, mede door de invloed van het onderwijsresultatenmodel, en zij vragen of ik dit onderwerp meeneem bij de te overwegen aanpassingen.

De inspectie onderzoekt nader welke opties geëigend kunnen zijn bij het aanpassen van het onderwijsresultatenmodel. Dit gebeurt in overleg tussen de inspectie en mijn departement. De suggesties van de leden van de SGP-fractie zullen hierin meegewogen worden. Vervolgens zal ik, op voordracht van de inspectie, een besluit nemen over de herziening van het onderwijsresultatenmodel. In de tweede helft van 2024 wordt uw Kamer hierover geïnformeerd.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik uitgebreider kan toelichten waarom het zicht op het onderwijs op scholen te beperkt zou zijn.

Deze leden wijzen erop dat de onderwijsinspectie de opdracht heeft om een representatief aantal scholen van het bevoegd gezag periodiek te bezoeken.

De leden van de SGP-fractie vragen of deze norm wordt nageleefd. Zo ja, waarom is dit niet toereikend om een goed beeld te vormen?

De leden van de SGP-fractie vragen of het zo is dat de behoefte aan meer zicht vooral te maken heeft met de verzwaarde aandacht voor basisvaardigheden en niet zozeer met de gekozen systematiek van representatief toezicht.

Het klopt dat de wet voorschrijft dat de inspectie een representatief aantal scholen van het bevoegd gezag periodiek bezoekt. Bij de uitvoering van een bestuursonderzoek wordt hier ook invulling aan gegeven. Sinds de invoering van de Onderzoekskaders 2021 hebben die bezoeken als doel de sturing door het bestuur te verifiëren.

De inspectie had echter, op basis van de onderzoeken die gedaan werden, nog geen afdoende representatief beeld van de kwaliteit op scholen. Daarom is de inspectie gestart met het doen van steekproefkwaliteitsonderzoeken op schoolniveau. De achtergrond was derhalve niet de verzwaarde aandacht voor basisvaardigheden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ik ook bij het stimuleren van de kwaliteit meteen denk aan wettelijke maatregelen, bijvoorbeeld door het oordeel goed te verankeren. De leden van de SGP-fractie vragen waarom dit niet bij uitstek een terrein is om de sector zelf meer verantwoordelijkheid te geven.

De sector is zelf al verantwoordelijk voor het stimuleren van de onderwijskwaliteit en de kansen voor leerlingen. Die verantwoordelijkheid wordt ook genomen, bijvoorbeeld door kennisdeling en onderlinge stimulering. De inspectie heeft daar ook aandacht voor, door te kijken naar de eigen ambities van scholen en besturen.

Mijn inzet is om, na het afschaffen van de waardering Goed en het predicaat Excellent, het repertoire aan stimulerende interventies te vergroten, met tegelijkertijd nadrukkelijk oog voor kansengelijkheid. Samen met de inspectie wordt verkend wat de mogelijkheden hiervoor zijn. Het treffen van wettelijke maatregelen is één van de routes die onderzocht worden. De inspectie onderzoekt bijvoorbeeld ook hoe zij een grotere bijdrage kan leveren aan kennisuitwisseling.

Op het vlak van de wettelijke maatregelen is een eindoordeel Goed een optie die ik graag verder wil onderzoeken. Het is belangrijk dat alle scholen in Nederland streven naar een zo hoog mogelijk niveau. Dat is immers wat leerlingen verdienen. Een voldoende zou niet het eindpunt moeten zijn.

Ik informeer uw Kamer in april 2024 over zowel vergroting van het repertoire aan stimulerende interventies als de haalbaarheid en wenselijkheid van het eindoordeel Goed.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik bereid ben met de onderwijsorganisaties te verkennen hoe het predicaat excellent onderwijs een doorstart kan krijgen als privaat initiatief. Zij merken dat sommige scholen het predicaat als een mooi instrument zien om in hun specifieke situatie te werken aan verbetering van het onderwijs en de kansen van leerlingen.

Het staat onderwijsorganisaties vrij om het predicaat Excellent een doorstart te geven als privaat initiatief. Hierin is echter geen rol voor de overheid weggelegd. Uw Kamer wordt in april 2024 nader geïnformeerd over een verrijkt instrumentarium op het gebied van stimulerend toezicht.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het voor mij niet toereikend is dat schoolbestuurders zelf op positieve wijze werken aan het onderhouden en versterken van hun professionaliteit en waarom daar een wettelijke regeling voor moet komen en vragen of de raden en organisaties zelf om deze verplichtende regeling hebben gevraagd.

Het ontwikkelen van een accreditatiesystematiek en het opstellen van een beroepsprofiel zijn belangrijke ontwikkelingen die ik van harte ondersteun. Daarbij is het zo dat ik als stelselverantwoordelijke de taak heb om helder te maken wat de minimumvereisten voor goed onderwijs zijn. Volledig vrijwillige professionalisering van schoolbestuurders past hier maar zeer ten dele bij. Ook voor het goed besturen van scholen zijn wat mij betreft minimumeisen wenselijk. De wettelijke regeling waaraan gewerkt wordt zal dergelijke minimumeisen bevatten.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe in ogenschouw wordt genomen dat, zoals de ervaring was bij het lerarenregister, een goedbedoelde regeling tot veel onvrede, verwarring en vertraging van de inzet op kwaliteitsbevordering kan leiden.

De aanleiding voor het wetsvoorstel is de wens om te komen tot een minimumuitgangspositie voor het goed besturen van een school. Daarnaast is het ook de verantwoordelijkheid van bestuurders om doorlopend te werken aan hun eigen professionalisering. Uiteraard houd ik in het wetsvoorstel, zoals al aangegeven, rekening met onder meer de uitvoerbaarheid en de blijvende aantrekkelijkheid van de functie van bestuurder. Het is aan bestuurders – mede in het kader van hun professionaliteit – om zelf in hun werk te zorgen voor een te rechtvaardigen balans tussen kwaliteitsverbetering en professionalisering.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de vele bezwaren die aangevoerd kunnen worden tegen de verplichte ondersteuning bij zeer zwak onderwijs, en die blijkens de beslisnota ook benoemd zijn, niet zwaar genoeg wegen om van deze verplichting af te zien. De leden van de SGP-fractie vragen daarbij waarom ik niet vermeld dat vrijwel alle scholen ondersteuning inschakelen en hoe ik voorkom dat de verplichting het ondersteuningsaanbod juist in kwade reuk zet.

Het stemt mij tevreden dat een grote meerderheid van de scholen ondersteuning inschakelt wanneer zij na een oordeel Onvoldoende of Zeer zwak aan hun herstel willen werken. Voor deze grote groep geldt dat het ondersteuningsaanbod door hen positief beoordeeld wordt en al bewezen effectief is. Het is in dat licht onacceptabel dat er scholen en besturen zijn die door onwil of onvermogen na een oordeel Zeer zwak niet voortvarend aan herstel werken en bij dat herstel geen gebruik kunnen of willen maken van een ondersteuningsprogramma. Deze groep scholen loopt het risico dat de onderwijskwaliteit niet snel genoeg verbetert en dat hun leerlingen langer dan nodig is hiervan de dupe worden. En precies daar zit het nut en de noodzaak van deze ingreep: het belang van deze leerlingen, die ook goed onderwijs verdienen, staat voorop. Daarom wordt op dit moment een wettelijke verplichting voor de ondersteuning bij zeer zwak onderwijs uitgewerkt.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik een juridische onderbouwing kan leveren waarom het risico van civiele vorderingen niet te vrezen valt wanneer de overheid meer verantwoordelijkheid gaat nemen bij de ondersteuning. De leden van de SGP-fractie wijzen daarbij op de mogelijkheid dat een school moet sluiten terwijl achteraf blijkt dat de verplichte ondersteuning mede debet is geweest aan het falen om tot verbetering te komen. Ook vragen de leden van de SGP-fractie hoe de sterkere rol van de overheid te rijmen is met de genoemde brief van 15 februari 2021.

Zoals de leden van de SGP-fractie aangeven, vindt ondersteuning van zeer zwakke scholen thans ook al plaats, op vrijwillige basis. Deze ondersteuning dient uiteraard plaats te vinden binnen de geldende juridische kaders. Dat is niet anders in de (vermoedelijk) zeldzame gevallen waarin ondersteuning verplicht wordt afgenomen.

Een inschatting van de kans dat civiele vorderingen worden ingesteld kan niet worden geven. Wel is het zo dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om zorg te dragen voor het onderwijs, en waar mogelijk kinderen te behoeden voor scholen die hen niet het onderwijs bieden dat zij nodig hebben. Vooral waar het gaat om zeer zwak onderwijs. Het komt soms voor dat zeer zwakke scholen niet de ondersteuning inschakelen die zij nodig hebben om de kwaliteit op orde te krijgen. Voor die gevallen zal die ondersteuning verplicht kunnen worden gesteld. De brief van 15 februari 2021 gaat niet op die problematiek in.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ik afwijk van de door het parlement aangegeven lijn om de deugdelijkheidseisen periodiek integraal te herijken. De leden van de SGP-fractie schrijven dat een dergelijke herijking zorgt voor zowel een actueel en adequaat wettelijk kader als voor stabiliteit en voorspelbaarheid voor scholen. Deze leden merken op dat de laatste herijking redelijk recent is uitgevoerd en dat de termijn van vier of vijf jaar nadien nog niet verstreken is.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ik tussendoor kom met een in hun opvatting hapsnap heroverweging, bewust geen integrale herziening, en aanvullingen van de wet op grond van vermeende onduidelijkheid.

De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast of het niet beter zou zijn om eerlijk te communiceren dat hier sprake is van politieke behoeften in plaats van gebreken in de wetgeving.

In verschillende rapporten wordt de noodklok geluid over de kwaliteit van ons onderwijs en de prestaties van leerlingen.²¹ Onder andere de inspectie en de Onderwijsraad geven aan dat het in het belang van de onderwijskwaliteit is om meer focus aan te brengen en de eisen concreter te stellen. Zo'n oproep verdient serieuze opvolging. Om deze reden heeft mijn voorganger in 2022 al aangegeven de ambitie te hebben om binnen vijf jaar de belangrijkste eisen aan onderwijskwaliteit duidelijker te formuleren. Er is integraal gekeken naar de deugdelijkheidseisen die momenteel worden gesteld aan het bevoegd gezag. Daarna zijn de deugdelijkheidseisen en de mate waarin zij bijdragen aan onderwijsverbetering systematisch beoordeeld. Uit dit proces is gebleken dat de voorgestelde ingrepen een positieve bijdrage leveren aan de onderwijskwaliteit.

²¹ Inspectie van het Onderwijs (2023), De Staat van het Onderwijs, Utrecht: IvHO; PISA-2018 – PISA Nederland[1148400622] (pisa-nederland.nl); McKinsey & Company (2020), Een verstevigd fundament voor iedereen.

De vormgeving van dit traject is tot stand gekomen in samenspraak met het onderwijsveld. Ik ben van mening dat de drie onderdelen van dit traject – te weten: het verduidelijken van drie deugdelijkheidseisen, het toevoegen van evidence-informed werken als eis en het mogelijk schrappen van eisen – een positieve bijdrage zullen leveren aan de onderwijskwaliteit. Een bepaalde mate van focus is noodzakelijk om de kwaliteit van ons onderwijs en de leerprestaties van leerlingen te kunnen verbeteren.

De leden van de SGP-fractie vragen een diepgaande reflectie op de volgordelijkheid van nieuwe wetsvoorstellen en het belang van focus in het onderwijs. De leden van de SGP-fractie schrijven te constateren dat ik pas in het staartje van mijn brief rep over het onderzoeken van focus en een uitnodiging tot gesprek, terwijl de brief wel meteen vol staat met nieuwe plannen en wetsvoorstellen. Dit lijkt deze leden niet de goede volgorde. De leden van de SGP-fractie vragen of ik meen dat deze aanpak verantwoord is nu het water het onderwijsveld al aan de lippen staat met alle grote uitdagingen, waarvan personeelstekort niet het minste is en of de aangekondigde plannen daadwerkelijk acuut noodzakelijk om het onderwijsveld nu al mee te belasten zonder concreet vooruitzicht hoe meer focus en dus ook lastenverlichting kan ontstaan. De leden van de SGP-fractie vragen of de aangekondigde plannen daadwerkelijk acuut noodzakelijk zijn om het onderwijsveld nu al mee te belasten zonder concreet vooruitzicht te hebben hoe meer focus en dus ook lastenverlichting kan ontstaan.

De kwaliteit van ons onderwijs en de prestaties van leerlingen dalen. Dit is een zeer zorgelijke situatie. Dit is een dringende aanleiding om voortvarend aan implementatie van de aangekondigde plannen te werken. Een belangrijk voorwaarde voor succes in de sturing op kwaliteit en op de basisvaardigheden is een professionele kwaliteitscultuur. De Staat van het Onderwijs 2023 laat zien dat iets meer dan een kwart van de po-besturen, 20% van de vo-besturen en bijna 40% van de (v)so-besturen een onvoldoende voor sturing als eindoordeel kregen. De inspectie constateert dat veel besturen de kwaliteitszorgcyclus niet op orde hadden. Dit komt onder andere door gebrek aan zicht op de onderwijskwaliteit, gebrek aan systematische evaluatie, geen concrete ambities en doelen of er was geen kwaliteitscultuur. Uit onderzoek blijkt dat de eisen rondom kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur niet concreet zijn.

Onder andere de inspectie en de Onderwijsraad geven dan ook aan dat het in het belang van de onderwijskwaliteit is om meer focus aan te brengen en de eisen concreter te stellen. Focus wordt niet alleen gerealiseerd door het schrappen van deugdelijkheidseisen. Focus wordt ook gecreëerd door het aanscherpen van sommige eisen en soms zelfs door het toevoegen van een eis.

De brief «Van heldere verwachtingen naar betere resultaten» geeft aan op welke manier er meer focus komt te liggen op wat er echt toe doet voor de onderwijskwaliteit. Aan onderdelen van het traject wordt inmiddels uitvoering gegeven. Het kan nooit de bedoeling zijn het onderwijsveld onnodig te belasten. Het vroegtijdig kunnen beschikken over inzichten uit de praktijk kan evenwel van grote meerwaarde zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet met spoed wordt gewerkt aan het daadwerkelijk regelen van meer focus om vervolgens te kijken of daarin ook nieuwe maatregelen een plek kunnen krijgen.

Er wordt op dit moment ook met spoed gewerkt aan het creëren van meer focus: zie mijn voorgaande antwoorden op vragen van de leden van de SGP-fractie hierover. Het nastreven van meer focus betekent niet zonder meer het hebben van zo weinig mogelijk regels, maar behelst eerder de vraag of de wettelijke eisen zich op de juiste zaken richten, concreet genoeg zijn en nog voldoende handvatten bieden om focus aan te kunnen brengen. Dat is het hoofddoel van dit wetstraject.

De leden van de SGP-fractie schrijven zich de ogen uitgewreven te hebben bij het lezen van de stelling dat de eisen aan onderwijskwaliteit «oneerbiedig gezegd, regelmatig te vaag zijn om goed mee te werken.» Ze lezen bij dit beeld nergens onderbouwing en verwijzingen.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke bronnen ik de vermeende onvrede over vage eisen baseer en of het onderwijsveld dit zelf als een wezenlijk probleem ziet.

Zoals eerder aangegeven heeft onder andere de inspectie en de Onderwijsraad aangegeven dat het in het belang van de onderwijskwaliteit is om meer focus aan te brengen en de eisen concreter te stellen. De wens voor concretere eisen zijn ook geuit in diverse gesprekken die in het kader van de optimalisering van de deugdelijkheidseisen zijn gevoerd met schoolbesturen, schoolleiders, leerkrachten en kwaliteitszorgmedewerkers. Hieruit kwamen de eisen aan het stelsel van kwaliteitszorg en het ononderbroken ontwikkelproces van leerlingen naar voren als verschijningsvormen van onduidelijke eisen. Doordat deze begrippen niet nader worden gedefinieerd in de sectorwetten, is niet helder en eenduidig wat eronder verstaan wordt en kan in de onderwijspraktijk dus zowel te veel als te weinig gebeuren op beide vlakken. Deze open normen verdienen ten minste een definitie van wat minimaal verwacht wordt.

Ook los van hoezeer dit door het onderwijsveld als een wezenlijk probleem wordt ervaren, is het van belang dat onze onderwijswetgeving helder en duidelijk is en een stevige basis biedt voor het toezicht op de onderwijskwaliteit.

De leden van de SGP-fractie roepen in herinnering wat het kabinet zelf nog maar drie jaar geleden schreef over de deugdelijkheidseisen in de brief van 15 februari 2021 op basis van een onderzoeksrapport van Oberon en gesprekken met het onderwijsveld: «Uit de gevoerde gesprekken blijkt verder dat sectororganisaties, bestuurders, schoolleiders en de inspectie het overgrote deel van de deugdelijkheidseisen als nuttig en actueel ervaren. Waar eisen ruimte voor operationalisatie of interpretatie laten, wordt dat in het algemeen niet als bezwaarlijk ervaren.» De leden van de SGP-fractie vragen hoe de ommezwaai in praktijk en beleid is te verklaren, zeker gezien het feit dat na de laatste herijking verscheidene verbeteringen en aanpassingen zijn doorgevoerd om de geconstateerde gebreken te verhelpen.

In de ruim vier jaar nadat dit onderzoek is uitgevoerd, is de kwaliteit van het onderwijs verder achteruitgegaan. Dit is zeer onwenselijk en moet worden aangepakt. Ik stel voor om die eisen te verduidelijken die het meest direct gericht zijn op onderwijsverbetering. Dit gaat onder meer over het zorgen dat leerlingen zich op school kunnen ontwikkelen en dat er daartoe een stelsel van kwaliteitszorg is en een kwaliteitscultuur ontstaat. Dat is geen «ommezwaai», maar een noodzakelijke actie. Dit is de kern voor het kunnen leveren van een goede onderwijskwaliteit. Een verduidelijking van de minimeisen op deze aspecten is nodig om te garanderen dat alle leerlingen onderwijs van goede kwaliteit kunnen krijgen. We zien hier nog veel ruimte voor verbetering en ontwikkeling.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er bij uitstek een bron van vaagheid en onduidelijkheid in de wetgeving zit waar ik, zo schrijven de leden van de SGP-fractie, juist niet mee aan de slag ga, namelijk het groeiende aantal open normen en zorgplichten. De leden van de SGP-fractie zouden – meer dan de aangekondigde voornemens op een paar specifieke punten – graag een principiële reflectie zien op het gebruik van open normen en zorgplichten en de vraag of heroverweging misschien nodig is.

De leden vragen hoe ik reageer op onder meer de kritiek dat de wetgever met gebruik van open normen de verantwoordelijkheid verplaatst naar de uitvoering en dat de democratische legitimiteit in de knel kan komen.

Met de leden van de SGP-fractie ben ik van oordeel dat wettelijke deugdelijkheidseisen zo duidelijk mogelijk dienen te zijn, mede gelet op de democratische legitimiteit. Mede daarom heb ik in de brief van 27 november 2023 aangekondigd een aantal open geformuleerde wettelijke eisen te willen verduidelijken.

Tegelijkertijd is het vanwege de verantwoordelijkheid van de wetgever voor de kwaliteit van het onderwijs onvermijdelijk dat er met open normen en zorgplichten tot op zekere hoogte afgedongen wordt op het primaat van de wetgever. De wetgever kan nu eenmaal niet voor iedere situatie in de praktijk vooraf een glasheldere regel opstellen: iedere school en iedere leerling is anders. Daarom zal bij normen die de kwaliteit van het onderwijs betreffen (bijvoorbeeld: het ononderbroken ontwikkelingsproces) de inspectie enige interpretatieruimte moeten hebben om recht te doen aan de concrete situatie op een school.

De leden van de SGP-fractie constateren bijvoorbeeld dat in het beleid steeds zwaarder accent gelegd wordt op de zorgplicht sociale veiligheid, terwijl ook daar geldt dat voor scholen veel onzekerheid en onduidelijkheid bestaat en ze soms achteraf worden afgerekend op zaken die vooraf niet bekend waren.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik ook deze zorgplicht kritisch tegen het licht ga houden en veel duidelijker focus ga aanbrengen.

De leden van de SGP-fractie wijzen terecht op het belang van focus en duidelijkheid voor scholen, ook als het gaat om de zorgplicht bij sociale veiligheid. Dat daar verbetering mogelijk is bleek in 2021 bij de evaluatie van de Wet veiligheid op school.²² Op veel scholen komt het sociale veiligheidsbeleid nog niet voldoende «van het papier» en is nog onvoldoende sprake van actief veiligheidsbeleid waarin schoolleiding en het team doorlopend met elkaar in gesprek zijn over hoe je samen zorgt voor sociale veiligheid op school. Ook de monitor van de sociale veiligheid in het funderend onderwijs is niet op alle vlakken positief. Zo neemt het aantal leerlingen dat aangeeft gepest te worden na een jarenlange daling helaas weer toe in zowel het primair als het voortgezet onderwijs.²³

Deze uitkomsten ondersteunen nog eens het belang van het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs.²⁴ Het doel van dit wetsvoorstel is het veiligheidsbeleid van scholen te versterken door duidelijkheid te scheppen over de minimumeisen die we stellen aan een goed veiligheidsbeleid. Zo biedt het scholen duidelijkheid over wanneer het nodig is onveilige situaties te melden bij de Inspectie van het Onderwijs. Ook verplicht het voorstel scholen om hun sociale veiligheidsbeleid te evalueren en om de

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 240, nr. 122 (blz. 97)

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 240, nr. 133 (blz. 13)

²⁴ Het wetsvoorstel is in juli 2023 ter consultatie op internet geplaatst: Overheid.nl | Consultatie Wet vrij en veilig onderwijs (internetconsultatie.nl)*)

uitkomsten van deze evaluatie te bespreken binnen de school. Hiermee verplichten we scholen gestructureerd en actief aan de slag te gaan met hun sociale veiligheidsbeleid. Ze moeten een heldere interne beleids-cyclus inrichten, waarin het goede gesprek over de veiligheid, inclusief mogelijke sociaal onveilige incidenten, minimaal een keer per jaar wordt gevoerd. We gaan scholen ondersteunen bij de uitvoering.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik de verwachting heb dat, zolang open normen en zorgplichten gehandhaafd blijven, op het niveau van de wet voor de gewenste duidelijkheid gezorgd kan worden inzake het begrip kwaliteit. De leden van de SGP-fractie vragen of het niet beter zou zijn om omstreden begrippen zoals «ononderbroken ontwikkelingsproces» te schrappen en te vervangen door beter te toetsen alternatieven.

Ik ga ervan uit dat enkele open normen en zorgplicht verduidelijkt worden door te definiëren wat minimaal verwacht wordt. Bij het voorbeeld van een «ononderbroken ontwikkelingsproces» blijkt het woord «ononderbroken» verwarrend te werken. Ik werk dan ook op dit moment aan de formulering van een beter te toetsen alternatief.

De leden van de SGP-fractie vragen of het bovendien niet goed zou zijn om eerst uitgebreid in beeld te brengen wat tot dusverre door de wetgever is gezegd over kwaliteit en kwaliteitszorg, om te bezien welke aanvullingen mogelijk zouden zijn en in hoeverre dat daadwerkelijk substantiële verbetering kan opleveren.

Zo'n analyse maakt onderdeel uit van de brede verkenning die ik doe. In deze verkenning neem ik mee wat in de parlementaire geschiedenis is gezegd over kwaliteit en kwaliteitszorg, zoals de leden van de SGP-fractie voorstellen. Verder worden de inzichten uit wetenschappelijk onderzoek en de toezichtspraktijk meegenomen en de visie en inzichten van schoolbesturen, schoolleiders en leraren.

De leden van de SGP-fractie vragen op basis van welke bronnen en gegevens ik verwacht dat het *evidence-informed* werken als cultuur zich laat afdwingen door een wettelijke maatregel en of dit voorschrift gaat gelden voor het volledige curriculum of enkel voor de basisvaardigheden.

Een wettelijke maatregel maakt duidelijk wat er van een school verwacht wordt en zorgt ervoor dat besturen worden gestimuleerd om onderwijs-professionals de ruimte te geven om evidence-informed te werken en hen daartoe aan te moedigen. Het stellen van een wettelijke eis op dit vlak is ook in lijn met het verzoek van de Tweede Kamer om de inspectie te laten toezien op het gebruik van effectieve aanpakken op scholen. Daarvoor is een wettelijke verankering nodig.

Een cultuurverandering komt inderdaad niet alleen tot stand door haar in de wet vast te leggen. Daarom wordt nu al gewerkt aan het stimuleren van zo veel mogelijk evidence-informed werken op scholen. Hier is aandacht voor in de begeleiding van scholen die subsidie ontvangen in het kader van de basisvaardigheden. Daarnaast worden de komende jaren binnen het Nationaal Groeifonds-programma Ontwikkelkracht zo'n 500 scholen begeleid om de onderzoeks- en verbetercultuur te versterken. Bij het uitwerken van het wetsvoorstel zal nader worden verkent welk beleid eventueel aanvullend nodig of mogelijk is.

Op dit moment wordt onderzocht wat precies de reikwijdte zal worden van het voorschrift voor *evidence-informed* werken. De uitkomsten hiervan zullen worden meegenomen in de uitwerking van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ik het risico zie dat scholen bereid zijn door een hoepeltje te springen met bronnen, voetnoten en studiedagen, zonder dat er daadwerkelijk iets hoeft te verbeteren.

Op heel veel scholen in ons land wordt dag-in dag-uit door heel veel gemotiveerde onderwijsprofessionals gewerkt aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. Het is mijn stellige overtuiging dat leraren alleen dát zullen doen waarvan ze overtuigd zijn dat het bijdraagt aan de verbetering van het onderwijs en de onderwijsomgeving.

De inspectie ziet toe op de basiskwaliteit van het onderwijs en stimuleert besturen en scholen hun ambities waar te maken en verdere verbeteringen waar mogelijk te realiseren, boven de basiskwaliteit. We weten dat veruit de meeste scholen dit zo goed mogelijk doen, maar er zullen scholen zijn die hiermee worstelen. Door het proces van evidence-informed werken in de onderwijspraktijk als deugdelijkheidseis te stellen, kan de inspectie goed vaststellen of het is geïntegreerd in het onderwijsproces van scholen. Het simpelweg verwijzen naar bronnen, voetnoten en studiedagen, waar de leden van de SGP-fractie naar verwijzen, is daarmee niet aan de orde.

De leden van de SGP-fractie schrijven dat zij de indruk hebben dat de voorgestelde verplichting eigenlijk suggereert dat scholen een academisch onderzoekslab zijn waar professionals op basis van de laatste stand van de wetenschap werken.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik onderken dat scholen in het funderend onderwijs geen instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek zijn, dat het vaak heel lastig is om duidelijke uitspraken te doen op basis van het beschikbare onderzoek en dat zelfs de stand van de wetenschap verre van duidelijk is.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet eerst veel meer ervaring wordt opgedaan op basis van de subsidieregeling voordat een aankondiging van een wetsvoorstel gedaan wordt.

Ik deel de opvatting van de leden van de SGP-fractie dat scholen voor funderend onderwijs geen onderzoekslabs zijn. Evidence-informed werken vraagt ook niet van scholen in het funderend onderwijs dat zij academische onderzoekslabs worden. Het vraagt dat leraren en schoolleiders weloverwogen keuzes maken, op basis van wetenschappelijke en praktijkkennis over wat werkt en hoe dat aansluit op de schooleigen context.

Het kan lastig zijn om inzichten uit de wetenschap te vertalen naar de eigen schoolpraktijk. Daarom is het ook belangrijk dat scholen kunnen beschikken over een handzaam en toegankelijk overzicht van heldere kerndoelen, een kwalitatief goede leermiddelenmix en onderwijsinterventies en -praktijken die door wetenschappelijke inzichten als effectief worden aangemerkt, afhankelijk van de schoolcontext. Zoals in de eerdere beantwoording op vragen van de leden van de BBB-fractie aan de orde kwam, worden scholen hierbij ondersteund door het NRO. Het NRO brengt kennis over wat effectief kan zijn bijeen.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie schrijven voorstander te zijn van het stimuleren van *evidence-informed* werken binnen het onderwijs.

Tegelijkertijd zien deze leden in het wettelijk vastleggen van *evidence-informed* werken als deugdelijkheidseis ook een mogelijke inperking van de vrijheid van inrichting.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of ik kan toelichten aan welke voorwaarden rondom *evidence-informed* werken wordt gedacht en op welke manier ik wil voorkomen dat op deze manier een niet-proportionele inperking van de vrijheid van inrichting is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of minder ingrijpende middelen, bijvoorbeeld het verder inzetten op het stimuleren en ondersteunen van *evidence-informed* werken, niet toereikend zijn gebleken.

De Grondwet (artikel 23) geeft scholen de ruimte om zelf hun onderwijs in te richten en veranderingen door te voeren. Dit in tegenstelling tot veel andere landen, waarin de overheid een grotere rol in beleidsontwikkeling en onderwijsvernieuwing heeft. De grote autonomie geeft scholen meer ruimte, maar legt tegelijkertijd een grote verantwoordelijkheid bij hen om verantwoord en goed onderbouwd om te gaan met de keuzevrijheid. Evidence-informed werken helpt scholen om met goed onderbouwde keuzes hun onderwijs te verbeteren, zonder dat bepaalde methoden dwingend worden voorgeschreven. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de breed aangenomen motie, die verzocht om «het gebruik van bewezen ineffectieve lesmethodes terug te dringen en het gebruik van bewezen effectieve lesmethodes te stimuleren en beide op te laten nemen in de inspectiekaders».²⁵

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal worden gekozen voor een vorm die aansluit bij de manier waarop al veel scholen in het funderend onderwijs werken en die ingepast kan worden in aansluiting op de eigen schoolvisie, zodat de vrijheid van inrichting niet wordt ingeperkt. Gedacht kan worden aan een cyclus voor onderzoeksmatig werken, waarin docenten in een groep werken aan een speerpunt voor onderwijsverbetering. Dit is te vergelijken met de Plan-Do-Check-Act-kwaliteitscyclus.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met grote instemming mijn voornemen gelezen om de overladenheid voor leraren en schoolleiders te verminderen. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen wel vast dat deze maatregel van de drie het minst is uitgewerkt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of ik in dit verband enkel het schrappen van de deugdelijkheidseisen als concrete oplossing zie, of dat ik meer wet- en regelgeving zie die in dit kader tegen het licht kan worden gehouden.

Deugdelijkheidseis is een breed begrip. De deugdelijkheidseisen zijn de wettelijke eisen op het vlak van onderwijskwaliteit en onderwijsorganisatie, die gesteld worden aan schoolbesturen. Voor dit traject zijn alle artikelen in de WPO, WVO en de WEC doorgenomen.

Naast dit traject zet ik mij ook in om de werkdruk van leraren en schoolleiders en onderwijsondersteunend personeel te verlagen en overbelasting tegen te gaan met de werkdrukmiddelen voor het po sinds 2019 en voor het vo sinds 2022 (po € 430 miljoen per jaar structureel, vo € 300 miljoen per jaar structureel). In het po zien we dat deze aanpak werkt en dat de werkdruk is gedaald.

Hiernaast wil ik de gezamenlijke publicatie «Ruimte in regels» van OCW en de Onderwijsinspectie van zes jaar geleden van een update voorzien en waar nodig ook uitbreiden met extra thema's. De handreiking is opgesteld met leraren en is er op gericht werkdruk door administratieve lasten te verlagen. De handreiking biedt helderheid over wat de onderwijswet- en regelgeving vraagt qua administratie en verantwoording en welke ruimte

²⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 672

er is voor scholen om hier zelf vorm aan te geven. Deze publicatie is destijds goed ontvangen in het onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken in deze context op dat, om aan de lange termijn te werken aan goede onderwijskwaliteit, zekerheid op de lange termijn op het gebied van bekostiging van belang is. De overheid stuurt, zo schrijven de leden van de ChristenUnie-fractie, momenteel veel met subsidieregelingen, die een beperkte looptijd hebben en met administratieve lasten gepaard gaan. Dit maakt, volgens de leden van de ChristenUnie-fractie, besluitvorming en verantwoording onnodig complex. Het werken aan duurzame onderwijsverbetering vereist een stabiele bekostiging en een bekostiging die flexibiliteit faciliteert, afhankelijk van de lokale context, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe ik dit zie in het licht van de toename van de geoordeelde bekostiging en tijdelijke financiering.

In het Interdepartementaal beleidsonderzoek «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid» is geconcludeerd dat er beleidsresistentie en sturings-overload in het onderwijsveld is ontstaan door de huidige manier van sturing door de overheid. Dit draagt niet bij aan goed onderwijs. Daarom wordt de sturing in het funderend onderwijs herijkt, waarbij ook gekeken wordt naar de (huidige vorm van) bekostiging, via lumpsum en subsidies. In april ontvangt uw Kamer hierover een brief.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien uit naar de uitkomsten van de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar de administratieve lasten onder leraren. Zij merken op dat schoolbesturen ook te maken hebben met de toename van verplichtingen die zich niet beperken tot het onderwijsdomein, zoals milieuwetgeving en een toename aan eisen vanuit het accountantsprotocol. Hoewel dit niet op het vlak van onderwijs-wetgeving zit, is dergelijke wet- en regelgeving wel degelijk één van de bronnen van regeldruk, aldus de leden van de ChristenUnie-fractie. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of ik inzicht heb in hoeverre deze wetgeving bijdraagt aan de regeldruk en zo niet, of ik bereid ben dit in beeld te brengen.

Het traject focust zich op de deugdelijkheidseisen die het meest direct bijdragen aan onderwijskwaliteit. Met het onderzoek van de Algemene Rekenkamer en het vergelijkbare onderzoek naar het voortgezet en speciaal onderwijs richt zich op de administratieve last die leraren ervaren. Naar verwachting liggen daar de meeste kansen voor het schrappen van eisen die een te grote last leggen bij scholen en een te kleine bijdrage leveren aan de onderwijskwaliteit.

De leden van de ChristenUnie-fractie schrijven van mening te zijn dat het werken aan onderwijskwaliteit een taak is van het hele schoolteam. Een teamvisie op goed onderwijs en de tijd om daar als team samen aan te werken, zijn volgens de leden van de ChristenUnie-fractie cruciaal. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke goede praktijkvoorbeelden ik zie op dit gebied in het onderwijsveld en of ik uiteen kan zetten welke factoren leiden tot deze mooie voorbeelden.

Een teamvisie op goed onderwijs is het startpunt van de kwaliteitscyclus. Dit wil ik in de verduidelijkte deugdelijkheidseisen rond kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur dan ook centraal zetten. Dit sluit aan bij de wens van de leden van de ChristenUnie-fractie. De tijd om samen aan de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur te werken kan in de onderwijspraktijk nog wel een uitdaging zijn.

Goede voorbeelden komen bijvoorbeeld voort uit het programma Voortgezet Leren van de VO-raad, waarin scholen in het voortgezet onderwijs een leer- en ontwikkeltraject kunnen vormgeven rond een eigen schoolontwikkelvraag.

Binnen het Nationaalgroeifonds programma Ontwikkelkracht worden de komende jaren expertscholen opgeleid die evidence-informed werken en expert zijn op een bepaald gebied en die daar andere scholen mee willen helpen. Daarnaast worden verspreid over de komende drie jaar 500 scholen begeleid in het versterken van de onderzoeks- en verbetercultuur op de school. De ervaringen van deze scholen worden verzameld en zullen breder gedeeld worden.

Op scholen die samen werken aan hun onderwijs en een verbetercultuur op orde hebben, zien we volgende zaken vaak terug: 1) gezamenlijke verantwoordelijkheid van het hele team 2) autonomie van scholen in de bepaling van kwaliteitsstandaarden, 3) een gezamenlijke visieontwikkeling op leraarschap en professionalisering, 4) faciliteren van professionele ontwikkeling van alle medewerkers, 5) samenwerking tussen leraren en experts, 6) een innovatieve en onderzoekende organisatiecultuur, 7) gespreid leiderschap, 8) deelname aan lerende netwerken buiten de school, en 9) evidence-informed werken.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gelezen dat ik werk aan wettelijke minimumeisen waaraan een schoolbestuurder moet voldoen aan de hand waarvan de onderwijsinspectie toezicht kan houden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de al wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag van scholen.

Het is correct te stellen dat er al verantwoordelijkheden voor het bevoegd gezag van scholen wettelijk zijn vastgelegd. Aan deze reeds vastgelegde verantwoordelijkheden beoogt het voorgenomen wetsvoorstel met betrekking tot het stellen van eisen aan een schoolbestuur niets te veranderen. Het wetsvoorstel zal ook geen nieuwe eisen stellen aan inhoud of proces van het onderwijs. Het betreft hier integriteitseisen en geschiktheidseisen die bij de samenstelling van een bestuur in acht moeten worden genomen. Daarmee wordt het bevoegd gezag in positie gebracht om deugdelijkheidseisen beter na te kunnen leven.