WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Wet op de expertisecentra in verband met het concretiseren van de deugdelijkheidseisen over het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg in het funderend onderwijs (Wet concretisering voorschriften inzake het ononderbroken ontwikkelingsproces, de kwaliteit van het onderwijs en het stelsel van kwaliteitszorg)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat in de onderwijspraktijk rechtsonzekerheid bestaat over de uitwerking van enkele open normen in de onderwijswetgeving, dat het daarom noodzakelijk is om de voorschriften over het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg in het funderend onderwijs te concretiseren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging Wet op het primair onderwijs

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:
1. Het eerste lid komt te luiden:
1. Het bevoegd gezag richt het onderwijs zodanig in dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Daartoe draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat het onderwijs in elk geval wordt:
a. ingericht en verzorgd op een planmatige, samenhangende wijze;
b. afgestemd op de ontwikkeling en de onderwijsbehoeften van de leerling, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 45b, eerste lid.
2. In het vierde lid wordt ‘artikel 1, eerste lid, onder j, van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten’ vervangen door ‘artikel 1.1.1 van de Wet langdurige zorg’.

B

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:
1. Het opschrift komt te luiden: Kwaliteit van het onderwijs en stelsel van kwaliteitszorg'.
2. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
3. In het eerste lid (nieuw) wordt 'het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 12, vierde lid' vervangen door 'een stelsel van kwaliteitszorg als bedoeld in het tweede lid'.
4. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
2. Het bevoegd gezag geeft uitvoering aan een stelsel van kwaliteitszorg, waarbij het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat:
a. de kwaliteit van het onderwijs cyclisch en planmatig bewaakt, geëvalueerd en verbeterd wordt;
b. een cultuur wordt bevorderd waarin het bevoegd gezag en het personeel zich in gezamenlijkheid richten op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de school.
3. Bij de uitvoering van het tweede lid wordt gebruikgemaakt van actuele kennis uit onderzoek of praktijk die van betekenis kunnen zijn gelet op de omstandigheden van de school.

C

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd
1. In het eerste lid, eerste volzin, wordt na 'het stelsel van kwaliteitszorg' toegevoegd ', bedoeld in artikel 10, tweede lid'.
2. Het vierde lid vervalt.

D

In artikel 13, eerste lid, onderdeel o, wordt 'artikel 12, vierde lid' vervangen door 'artikel 10, tweede lid'.

Artikel II. Wijziging Wet primair onderwijs BES

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 10, eerste lid, komt te luiden:
1. Het bevoegd gezag richt het onderwijs zodanig in dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Daartoe draagt het bevoegd gezag er voor dat het onderwijs in elk geval wordt:
a. ingericht en verzorgd op een planmatige, samenhangende wijze;
b. afgestemd op de ontwikkeling en de onderwijsbehoeften van de leerling, mede met behulp van het leerlingvolgsysteem, bedoeld in het vierde lid.

B

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:
1. Het opschrift komt te luiden: Kwaliteit van het onderwijs en stelsel van kwaliteitszorg'.
2. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
3. In het eerste lid (nieuw) vervalt 'en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 15, vierde lid'.
4. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
2. Het bevoegd gezag geeft uitvoering aan een stelsel van kwaliteitszorg, waarbij het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat:

a. de kwaliteit van het onderwijs cyclisch en planmatig bewaakt, geëvalueerd en verbeterd wordt;
b. een cultuur wordt bevorderd waarin het bevoegd gezag en het personeel zich in gezamenlijkheid richten op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de school.
3. Bij de uitvoering van het tweede lid wordt gebruikgemaakt van actuele kennis uit onderzoek of praktijk die van betekenis kunnen zijn gelet op de omstandigheden van de school.

C

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:
1. In het eerste lid, eerste volzin, wordt na 'het stelsel van kwaliteitszorg' toegevoegd ', bedoeld in artikel 13, tweede en derde lid'.
2. Aan het tweede lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:
e. de wijze waarop het bevoegd gezag de uitwerking van het eilandelijk zorgplan vormgeeft.
3. Het vierde lid vervalt.

D

In artikel 16, eerste lid, onderdeel l, wordt 'artikel 15, vierde lid' vervangen door 'artikel 13, tweede en derde lid'.

Artikel III. Wijziging Wet voortgezet onderwijs 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.4, tweede lid, komt te luiden:
2. Het bevoegd gezag richt het onderwijs zodanig in dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Daartoe draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat het onderwijs in elk geval wordt:
a. ingericht en verzorgd op een planmatige, samenhangende wijze;
b. afgestemd op de ontwikkeling en de onderwijsbehoeften van de leerling.

B

Artikel 2.87 wordt als volgt gewijzigd:
1. Het opschrift komt te luiden: Kwaliteit van het onderwijs en stelsel van kwaliteitszorg'.
2. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
3. In het eerste lid (nieuw) vervalt 'en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 2.91'.
4. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
2. Het bevoegd gezag geeft uitvoering aan een stelsel van kwaliteitszorg, waarbij het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat:
a. de kwaliteit van het onderwijs cyclisch en planmatig bewaakt, geëvalueerd en verbeterd wordt;
b. een cultuur wordt bevorderd waarin het bevoegd gezag en het personeel zich in gezamenlijkheid richten op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de school.
3. Bij de uitvoering van het tweede lid wordt gebruikgemaakt van actuele kennis uit onderzoek of praktijk die van betekenis kunnen zijn gelet op de omstandigheden van de school.

C

Aan artikel 2.88, tweede lid, onderdeel c, wordt toegevoegd ‘, bedoeld in artikel 2.87, tweede lid’.

D

Artikel 2.91 vervalt.

E

In artikel 2.92, tweede lid, onderdeel o, wordt ‘artikel 2.91’ vervangen door ‘artikel 2.87, tweede lid’.

Artikel IV. Wijziging Wet op de expertisecentra

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 11, eerste en tweede lid, komen te luiden:
1. Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Zo mogelijk brengt het leerlingen tot het volgen van onderwijs in een basisschool of school voor voortgezet onderwijs. Daartoe draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat het onderwijs in elk geval wordt:
a. ingericht en verzorgd op een planmatige, samenhangende wijze;
b. afgestemd op de ontwikkelingsmogelijkheden en de onderwijsbehoeften van de leerling, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 48c, eerste lid.
2. Het bevoegd gezag treedt, zo nodig, ter uitvoering van het eerste lid in overleg met:
a. het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de leerling zijn woonplaats heeft als bedoeld in de Jeugdwet;
b. een instantie die jeugdgezondheidszorg uitvoert als bedoeld in de Wet publieke gezondheid;
c. een instantie die maatschappelijke ondersteuning biedt als bedoeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015;
d. een zorgaanbieder als bedoeld in de Wet langdurige zorg; of
e. een zorgaanbieder die geneeskundige geestelijke gezondheidszorg levert die behoort tot de prestaties omschreven bij of krachtens de Zorgverzekeringswet.

B

Artikel 19 wordt als volgt gewijzigd:
1. Het opschrift komt te luiden: Kwaliteit van het onderwijs en stelsel van kwaliteitszorg’.
2. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst.
3. In het eerste lid (nieuw) vervalt ‘en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 21, vierde lid’.
4. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
2. Het bevoegd gezag geeft uitvoering aan een stelsel van kwaliteitszorg, waarbij het bevoegd gezag ervoor zorg draagt dat:
a. de kwaliteit van het onderwijs cyclisch en planmatig bewaakt, geëvalueerd en verbeterd wordt;
b. een cultuur wordt bevorderd waarin het bevoegd gezag en het personeel zich in gezamenlijkheid richten op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de school.

3. Bij de uitvoering van het tweede lid wordt gebruikgemaakt van actuele kennis uit onderzoek of praktijk die van betekenis kunnen zijn gelet op de omstandigheden van de school.

C

Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:
1. In het eerste lid, eerste volzin, wordt na 'het stelsel van kwaliteitszorg' toegevoegd ' , bedoeld in artikel 19, tweede lid'.
2. Het vierde lid vervalt.

D

In artikel 22, eerste lid, onderdeel l, wordt 'artikel 21, vierde lid' vervangen door 'artikel 19, tweede lid'.

Artikel V. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel VI. Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Wet concretisering voorschriften inzake het ononderbroken ontwikkelingsproces, de kwaliteit van het onderwijs en het stelsel van kwaliteitszorg.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

1. Inleiding 7
2. Aanleiding en probleembeschrijving 8
2.1 Aantal eisen biedt niet voldoende richting en houvast 8
2.2 Eis voor evidence-informed werken ontbreekt 11
3. Hoofdlijnen van het voorstel 12
3.1. Concretiseren term: ononderbroken ontwikkelingsproces 12
3.1.1. Huidige regeling 12
3.1.2. Regeling wetsvoorstel 13
3.2. Concretiseren term: stelsel van kwaliteitszorg 18
3.2.1. Huidige regeling 18
3.2.2. Regeling wetsvoorstel 18
3.2.3. Planmatig en cyclisch werken 20
3.2.4. Bevorderen van kwaliteitscultuur 22
3.2.5. Toevoegen onderdeel: evidence-informed werken 26
4. Verhouding tot hoger recht 31
4.1. Artikel 23 van de Grondwet 31
4.2. Ononderbroken ontwikkelingsproces en stelsel van kwaliteitszorg 32
4.3. Evidence-informed werken 32
5. Verhouding tot nationale regelgeving 32
6. Regeldruk 34
6.1. Ervaren nut 34
6.2. Kwalitatieve regeldruk 34
6.3. Werkbaarheid 35
6.4. Regeldrukkosten 36
6.5. Advies van het ATR 37
7. Financiële gevolgen 37
8. Advies en consultatie 37
9. Toepassing Caribisch Nederland 37
10. Inwerkingtreding 37

I. Algemeen

1. Inleiding

Iedere dag werken leraren, schoolleiders en schoolbesturen met toewijding aan beter onderwijs. Toch is er regelmatig onduidelijkheid over wat precies van hen wordt verwacht en hoe zij aan de wettelijke vereisten in de onderwijswetten die zien op de onderwijskwaliteit kunnen voldoen. Daarnaast waarschuwen verschillende rapporten voor een dalende kwaliteit van het onderwijs en leerprestaties van leerlingen in het funderend onderwijs. Dit is een zorgelijke ontwikkeling. Om hier verandering in te brengen, is in 2022 de ambitie uitgesproken om binnen vijf jaar de eisen aan onderwijskwaliteit te concretiseren en verduidelijken zodat alle leerlingen onderwijs van goede kwaliteit krijgen.[1]

De wettelijke eisen rondom het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg zijn belangrijke bepalingen voor de waarborging van de kwaliteit van het onderwijs. Deze eisen zijn gericht op de continuïteit, verbetering en borging van de onderwijskwaliteit. Samen zorgen deze eisen voor een sterk fundament van kwalitatief goed onderwijs dat bijdraagt aan gelijke kansen en ontwikkeling van leerlingen.[2] Op dit moment bieden een aantal van deze eisen niet voldoende richting en houvast voor schoolbesturen en schoolleiders omdat deze eisen relatief veel ruimte laten voor interpretatie. In dit wetsvoorstel worden de wettelijke eisen over het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg daartoe geconcretiseerd.

Voor het *ononderbroken ontwikkelingsproces* geldt dat schoolbesturen reeds verplicht zijn het onderwijs af te stemmen op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen. In dit wetsvoorstel wordt hierbij verduidelijkt dat het onderwijs voor het bereiken van een ononderbroken ontwikkelingsproces planmatig en op samenhangende wijze dient te worden ingericht. Daarnaast wordt geregeld dat het onderwijs niet alleen op de ontwikkeling van leerlingen, maar ook op de onderwijsbehoeften van leerlingen moet worden afgestemd. Dit alles is in lijn met de reeds geldende interpretatie van de wet en wordt in de praktijk, daar waar het goed gaat, al zo gedaan.

Middels *het stelsel van kwaliteitszorg* dient het bevoegd gezag (hierna: het schoolbestuur) zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Vanuit de huidige wetgeving dient in het schoolplan opgenomen te worden op welke manier hieraan invulling wordt gegeven. Op dit moment is geen verdere wettelijke specificatie gegeven van wat bedoeld wordt met het stelsel van kwaliteitszorg en welke aspecten hier ten minste onder vallen. In dit wetvoorstel wordt geregeld dat planmatig en cyclisch werken, het bevorderen van een kwaliteitscultuur en het gebruikmaken van kennis uit onderzoek en de praktijk (hierna: evidence-informed werken) onderdeel uitmaken van het stelsel van kwaliteitszorg. Voor planmatig en cyclisch werken en het hebben van een kwaliteitscultuur geldt dat dit reeds volgt uit de geldende interpretatie van de wet.

Het evidence-informed werken wordt een nieuwe wettelijke verplichting. Evidence-informed werken houdt in het gebruik maken van actuele kennis uit zowel onderzoek als de praktijk om de onderwijskwaliteit te verbeteren of te verrijken, rekening houdend met de context van de school, hierna 'omstandigheden van de school' genoemd. De term 'omstandigheden van de school' verwijst naar de specifieke situatie waarin het onderwijs plaatsvindt, en de factoren die van invloed kunnen zijn op keuzes die binnen de school worden gemaakt. Het toevoegen van evidence-informed werken in de wet is in lijn met het regeerprogramma en 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".[3]

Leeswijzer

In deze Memorie van Toelichting wordt in hoofdstuk 1 de aanleiding en probleembeschrijving van dit wetsvoorstel beschreven. In hoofdstuk 2 worden vervolgens de hoofdlijnen van het wetsvoorstel

[1] Kamerstukken II, 2022/23, 31 289, nr. 652.
[2] Onderwijsraad. (2010). De Onderwijsraad over toegankelijkheid en gelijke kansen,; Inspectie van het Onderwijs. (2021). Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het voorgeste onderwijs.
[3] Kabinet Schoof, Regeerprogramma 2024, https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof; Kamerstukken II, 2022/23, 31 293, nr. 672

geschetst, waarin per eis wordt toegelicht hoe deze wordt gewijzigd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 en 4 aangegeven hoe deze beoogde wetswijziging zich verhoudt tot het hoger recht en de nationale regelgeving. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de regeldruk en de uitvoeringslasten. In hoofdstuk 6 worden de financiële gevolgen beschreven. In de laatste delen van de memorie van toelichting, hoofdstuk 7 tot en met hoofdstuk 10, wordt ingegaan op de wijze van evaluatie, advies en consultatie, de toepassing in Caribisch Nederland en de inwerkingtreding.

2. Aanleiding en probleembeschrijving

In verschillende rapporten wordt de noodklok geluid over de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van leerlingen. Internationale metingen laten stagnerende en dalende trends zien van de prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs.[4] Uit de Staat van het Onderwijs 2024 blijkt dat steeds meer leerlingen de basisvaardigheden, zoals taal en rekenen, onvoldoende beheersen om uiteindelijk zelfstandig te kunnen functioneren in de maatschappij.[5] Op basisscholen haalt bijna de helft van de leerlingen het streefniveau van rekenen niet en de leesvaardigheid van leerlingen in het voortgezet onderwijs in Nederland is significant gedaald.[6]

De stagnerende onderwijskwaliteit vraagt van de regering op verschillende aspecten van het onderwijs actie te ondernemen. Een van de aspecten waarop actie kan worden ondernomen, zijn de wettelijke eisen (ook wel deugdelijkheidseisen) die voor het onderwijs gelden. De deugdelijkheidseisen zijn een van de instrumenten om de grondwettelijke zorgplicht van de overheid voor het onderwijs waar te maken. De deugdelijkheidseisen hebben als primaire doel dat de kwaliteit van het onderwijs op scholen wordt geborgd. Deze eisen vormen de basis voor het toezicht op de onderwijskwaliteit door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie). De inspectie baseert het 'onderzoekskader' en de beoordeling van scholen en schoolbesturen (voldoende, onvoldoende, zeer zwak) op de wet.

De Onderwijsraad en het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid' wijzen op het belang van heldere eisen die bijdragen aan de verbetering van leerprestaties.[7] Gezien de stagnerende onderwijskwaliteit, en de wens van beide Kamers om de deugdelijkheidseisen met regelmaat te evalueren op hun hedendaagse toepassing, consistentie en effectiviteit[8], is in de afgelopen jaren bekeken welke deugdelijkheidseisen hierin tekort schieten. Hiervoor is een interne analyse en systematische beoordeling naar de deugdelijkheidseisen uitgevoerd, waarbij specifieke focus was op eisen met directe invloed op de onderwijskwaliteit. Daarbij is onder andere gekeken naar wetenschappelijke literatuur uit verschillende studies, waarin criteria naar voren komen die de grootste meerwaarde leveren voor de onderwijskwaliteit, zoals effectieve instructie, gestructureerd onderwijs en een ordelijk schoolklimaat.[9] Ook zijn aanbevelingen van de inspectie meegenomen over verduidelijking of aanscherping van wettelijke eisen vanuit de toezichtpraktijk. Aanvullend is gekeken naar de praktische uitvoerbaarheid in de onderwijspraktijk en in het toezicht.

2.1 Aantal eisen biedt niet voldoende richting en houvast

De optelsom van gesprekken en aanbevelingen laat zien dat enkele eisen aan onderwijskwaliteit regelmatig door schoolbesturen en onderwijspersoneel als te vaag worden omschreven en onvoldoende vorm zijn gegeven in de wetgeving om goed mee te werken.

Balans tussen heldere eisen en open normen

Ruimte in de uitvoering van wettelijke eisen is tot op zekere hoogte wenselijk en nodig gezien de vrijheid van het schoolbestuur om het onderwijs in te richten naar haar eigen (pedagogische en didactische) overtuiging. Dat maakt het scholenlandschap in Nederland divers, met ruimte voor

[4] Een blik op de Nederlandse positie in internationale onderwijsrankings (cpb.nl).
[5] Rapport De Staat van het Onderwijs 2024 | Rapport | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl).
[6] Resultaten_PISA-2022_in_vogelvlucht.pdf (utwente.nl).
[7] Zie het IBO-rapport 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid'; Onderwijsraad (2022), Essentie van extern toezicht, Den Haag: Onderwijsraad; en de initiatiefwet Bisschop c.s. over verbetering van het wettelijk kader voor het onderwijstoezicht.
[8] Zie de moties Kamerstukken II 2015/16, 33 862, nr. 19. en Kamerstukken I 2015/16, 33 862, nr. F
[9] J. Scheerens, B. P. Veldkamp en M. R. M. Meelissen (2021), Onderzoek naar hefbomen voor kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Utrecht: Oberon; J. Hattie (2023), Visible learning: The sequel: A synthesis of over 2,100 meta-analyses relating to achievement, Taylor & Francis.

veel verschillende onderwijsconcepten en geldt bijvoorbeeld indien een groot aantal verschillende variabelen die op voorhand moeilijk te overzien van belang zijn.[10] In de wetgeving worden dan ook veel open normen gebruikt, die een doel definiëren dat tot uiting komt in een bepaald belang of een bepaalde kwaliteit, bijvoorbeeld zorgdragen voor de veiligheid op school.[11] [12] Schoolbesturen worden verplicht deze doelstellingen te behalen (resultaatsverplichting) of zich in te spannen om de doelstellingen te bereiken (inspanningsverplichting).

Deze open normen worden vervolgens geoperationaliseerd in de onderzoekskaders van de inspectie, die jaarlijks op voordracht van de inspectie worden vastgesteld door de minister.[13] Zij hebben hierin enige discretionaire ruimte, wat het mogelijk maakt om mee te bewegen met de praktijk en actuele inzichten. Gesteld kan worden dat, voor zover in de onderzoekskaders van de inspectie open normen worden geïnterpreteerd, de inhoud van de norm *de facto* op lager niveau wordt bepaald. Dit dient zich te verhouden tot het primaat van de wetgever, dat voor het onderwijs voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet: de gehanteerde interpretatie dient (vanzelfsprekend) binnen de grenzen van de wettelijke normstelling te blijven.

In de wettelijke normering van de kwaliteit van het onderwijs is gezocht naar een balans tussen het primaat van de wetgever en de verantwoordelijkheid van de regering voor de kwaliteit van het onderwijs. Het in de wet hanteren van open normen en de daarmee gepaard gaande interpretatie van die normen in de onderzoekskaders is, concluderend, dan ook niet onverenigbaar met artikel 23 van de Grondwet en het primaat van de wetgever. Sterker nog, zulke normen kunnen nodig zijn om te voldoen aan de eerdergenoemde verplichting omtrent de zorg voor het onderwijs, neergelegd in artikel 23, eerste lid, van de Grondwet.

Nadelen open normen
Tegelijkertijd brengt het gebruik van open normen in sommige gevallen ook nadelen met zich mee. Allereerst zorgen open kwaliteitsnormen, te meer in combinatie met een inspanningsverplichting, veelal voor onduidelijkheid in de onderwijs- en toezichtspraktijk over wanneer het voorschrift voldoende is nageleefd. Om te kunnen beoordelen of de school voldoet aan de doelstelling dan wel of het schoolbestuur voldoende inspanning heeft geleverd, is immers een bepaalde mate van operationalisering noodzakelijk van het voorschrift. De toezichthouder heeft dan ook in de eerste plaats een rol in de operationalisering van de wettelijke voorschriften.

De Onderwijsraad noemt daarbij drie bezwaren tegen het gebruik van open normen in de wetgeving. Ten eerste verplaatst de normstelling van de democratisch gekozen wetgever naar het extern toezicht, dat beperkter democratisch is gelegitimeerd. De toezichthouder en de minister werken immers de open norm uit opdat het haar toezicht effectief uit kan oefenen. Ten tweede kan de uitwerking door de toezichthouder leiden tot een selectieve of subjectieve uitwerking van de wet, terwijl de wet ruimte laat voor andere interpretaties of handelingsalternatieven. In dat geval perkt de toezichthouder de ruimte voor keuzes in die de wetgever heeft gelaten aan de schoolbestuurders. Ten derde kunnen open normen leiden tot normstelling achteraf, in reactie op incidenten. De toezichthouder kan een open norm verder invullen naar aanleiding van incidenten, waardoor de verwachtingen over wat deel uitmaakt van de norm kan verschuiven door de tijd. Een en ander kan dus leiden tot rechtsonzekerheid en mogelijk een grotere inperking van de onderwijsvrijheid dan bij de invoering van de betreffende deugdelijkheidseis door de wetgever was voorzien.[14]

Aan de ene kant zijn open normen dus in sommige gevallen wenselijk omdat zij ruimte laten voor de manier waarop door schoolbesturen invulling wordt gegeven aan het onderwijs naar eigen (pedagogische en didactische overtuiging). Aan de andere kant leiden open normen in sommige gevallen tot onwenselijke onduidelijkheid in het veld en tot een grote mate van interpretatie tussen de wettelijke eisen en de toezichtspraktijk.

---

[10] Zie ook J.A. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, Boom juridisch (2021) p. 82.
[11] Artikel 4c, van de Wet op het primair onderwijs (WPO), artikel 6a van de Wet primair onderwijs BES (WPO BES), artikel 5a van de Wet op de expertisecentra (WEC), en artikel 3.40 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.
[12] J.A. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, Boom juridisch (2021), p. 94.
[13] Artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).
[14] Onderwijsraad, Essentie van extern toezicht, https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2022/03/23/essentie-van-extern-toezicht (2022).

Normen ononderbroken ontwikkelingsproces en stelsel van kwaliteitszorg te onduidelijk
De Onderwijsraad wijst in dit verband op een aantal eisen in de onderwijswetgeving die relatief veel ruimte laten voor interpretatie in de uitvoering op scholen en in het toezicht door de inspectie. Dit speelt voornamelijk bij de in de onderzoekskaders gebruikte standaarden 'Zicht op ontwikkeling en begeleiding', Pedagogisch-didactisch handelen' en 'Uitvoering en kwaliteitscultuur'. Deze standaarden zijn (gedeeltelijk) gebaseerd op de wettelijke eisen van het ononderbroken ontwikkelingsproces[15] en het stelsel van kwaliteitszorg[16].

Ook op basis van de hierboven beschreven interne analyse en systematische beoordeling van de deugdelijkheidseisen komt naar voren dat de eisen van het *ononderbroken ontwikkelingsproces* en het *stelsel van kwaliteitszorg* als onduidelijk worden ervaren. Dit leidt tot verschillende interpretaties door scholen vanuit wat ze denken dat wordt verwacht en wanneer zij voldoen aan de eisen voor het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg. Dit is in het bijzonder zorgelijk gezien de directe relatie die deze eisen hebben met de onderwijskwaliteit op school en in de klas, in combinatie met de dalende onderwijskwaliteit in het Nederlands funderend onderwijs, groot zijn. Hieronder wordt dit per eis verder toegelicht.

Ononderbroken ontwikkelingsproces
Voor het *ononderbroken ontwikkelingsproces* geldt dat de sectorwetten voorschrijven dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat leerlingen een 'ononderbroken ontwikkelingsproces' kunnen doorlopen.[17] Wat wordt bedoeld met de term 'ononderbroken ontwikkelingsproces' is niet duidelijk en eenduidig voor schoolbesturen, zo constateert ook de inspectie.[18] Sommigen verstaan hier zicht op ontwikkeling en begeleiding van leerlingen onder, terwijl het voor anderen een voorschrift voor bepaald pedagogisch didactisch-handelen impliceert. 'Ononderbroken' wordt bovendien in het veld vaak geïnterpreteerd als rechtlijnig, terwijl leerlingen zich doorgaans eerder grillig ontwikkelen.

Verschillende interpretaties kunnen leiden tot verschillen in hoe scholen leerlingen begeleiden, sommige scholen kunnen bijvoorbeeld sterk inzetten op een soepele overgang tussen leerjaren en onderwijsniveaus, terwijl andere scholen hier minder aandacht aan besteden. Dit kan ongelijkheid in kansen en onderwijs veroorzaken en uiteindelijk de ontwikkeling van leerlingen belemmeren.

Daarnaast wordt de huidige bepaling specifiek gericht op het afstemmen van het onderwijs op de *ontwikkeling* van leerlingen. Hierin wordt echter geen verwijzing gemaakt naar het belang van het in planmatig en op samenhangende wijze inrichten van het onderwijs daartoe. Ook spreekt de bepaling op dit moment niet van het afstemmen van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van leerlingen, terwijl dit een belangrijk aspect vormt in of leerlingen wel of niet in staat zijn een ononderbroken ontwikkelingsproces te kunnen doorlopen. Hier wordt verder op in gegaan onder paragraaf 3.1.

Stelsel van kwaliteitszorg
Voor het *stelsel van kwaliteitszorg* geldt dat de sectorwetten voorschrijven dat het schoolbestuur zorgdraagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Daaronder wordt in elk geval verstaan: het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg.[19] Het 'stelsel van kwaliteitszorg' omvat volgens de vigerende wetgeving 1) het zorg dragen voor het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen en 2) het zorg dragen voor het vaststellen van maatregelen ter verbetering.[20] Deze maatregelen ter verbetering zijn op dit moment echter niet verder gespecificeerd. Dat maakt dat in de praktijk vaak verschillende interpretaties worden gegeven aan wat er precies valt onder het stelsel van kwaliteitszorg.[21] De inspectie deelt het beeld dat het soms voor schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden niet duidelijk is wat

[15] Artikel 8, eerste lid, WPO, artikel 1.4, tweede lid, WVO 2020, artikel 11, eerste lid, WEC, en artikel 10, eerste lid, WPO BES.
[16] Artikelen 10 en 12, vierde lid, WPO, artikelen 2.87 en 2.91 WVO 2020, artikelen 19 en 21, vierde lid, WEC en artikelen 13 en 15, vierde lid, WPO BES.
[17] Artikel 8, eerste lid, WPO, artikel 1.4, tweede lid, WVO 2020, artikel 11, eerste lid, WEC artikel 10, eerste lid, WPO BES.
[18] Het verduidelijken van het ononderbroken ontwikkelingsproces is één van de dertiental aanbevelingen die de inspectie heeft gedaan voor de deugdelijkheidseisen van het funderend onderwijs.
[19] Artikel 10 WPO, artikel 2.87 WVO 2020, artikel 19 WEC en artikel 13 WPO BES.
[20] Artikel 12, vierde lid, WPO, artikel 2.88, eerste lid, WVO 2020, artikel 21 WEC en artikel 15, vierde lid, WPO BES.
[21] Dit komt onder andere naar voren in gesprekken met schoolbesturen, schoolleiders en leraren.

precies onder het stelsel van kwaliteitszorg valt en beveelt het ministerie aan om het begrip in de wet te concretiseren.

Het *stelsel van kwaliteitszorg* richt zich in de huidige wettelijke bepaling slechts op het bewaken van het ononderbroken ontwikkelingsproces en het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.[22] Dit terwijl uit gesprekken met landelijke stakeholders, bestuurders en schoolleiders een bredere opvatting van het stelsel van kwaliteitszorg naar voren komt, die tevens in lijn is met hetgeen de geïnterpreteerd kan worden uit de *bedoeling* van de wet: een voortdurend proces van vaststellen en uitvoeren van verbetermaatregelen, waarbij ook een cultuur op school van belang is waarmee het verbeteren van de onderwijskwaliteit een gezamenlijke doelstelling is. Ook dit sluit aan bij de wens van de inspectie om het begrip kwaliteitscultuur een prominentere plek in de wet te geven. Hier wordt verder op in gegaan onder paragraaf 3.2.

Verschillende interpretaties kunnen leiden tot inconsistenties en zelfs tot mogelijke achteruitgang van de onderwijskwaliteit. Daarnaast brengt dit het risico met zich mee dat een te grote mate van variatie ontstaat tussen scholen in het zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Dan kunnen leerlingen in de ene school mogelijk beter onderwijs krijgen dan in een andere, wat kansenongelijkheid vergroot. Het wordt bij te grote verschillen moeilijk om prestaties en verbeterpunten objectief te meten en te vergelijken voor ouders.

Dit wetsvoorstel beoogt de eisen van het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg op zo'n manier te concretiseren dat ruimte blijft voor *hoe* scholen vormgeven aan de eisen, terwijl tegelijkertijd concreter wordt aangegeven *wat* er van scholen verwacht wordt binnen de gestelde eisen. Hierdoor ontstaat meer duidelijkheid voor scholen over wat van hen verwacht wordt en wordt een nadere norm geformuleerd voor wat van scholen wordt verwacht in hun onderwijsproces. Ook zorgt dit voor meer rechtszekerheid voor schoolbesturen en bestendiger en beter gelegitimeerde wet- en regelgeving.

2.2 Eis voor evidence-informed werken ontbreekt

Een belangrijk onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg die nu in de wet ontbreekt is het evidence-informed werken. De keuzes van schoolleiders zijn niet altijd gebaseerd op actueel kennis uit onderzoek en praktijk gelet op de omstandigheden van de school. Het gevolg van niet evidence-informed werken is dat keuzes voor methoden en strategieën vaak niet bewust en onderbouwd worden gemaakt, waardoor scholen vaak zonder dit te beseffen werken met minder effectieve aanpakken die niet of in mindere mate bijdragen aan de onderwijskwaliteiten. Onderzoek toont aan dat schoolleiders hun beslissingen vaak nemen op basis van persoonlijke overtuigingen of adviezen van collega's, zonder systematisch gebruik te maken van bestaande wetenschappelijke kennis over wat daadwerkelijk effectief is in het onderwijs.[23] Dit leidt ertoe dat interventies worden gekozen die weliswaar aantrekkelijk klinken, maar niet per se effectief zijn in het verbeteren van de leerresultaten. Daarbij worden de omstandigheden van de school en de praktijkkennis van leraren vaak niet meegenomen in het maken van keuzes over methoden en strategieën of het implementeren hiervan. Dit kan een negatieve invloed hebben op de onderwijskwaliteit.

Het wettelijk borgen van het proces om evidence-informed te werken sluit goed aan bij de onderwijspraktijk en respecteert de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Door eigenaarschap voor evidence-informed werken bij schoolleiders en onderwijspersoneel te leggen, kunnen zij de onderwijsaanpak afstemmen op de omstandigheden van de school. Dit biedt ruimte voor het kiezen van geschikte methoden, waarbij de expertise en ervaring van onderwijsprofessionals een belangrijke rol speelt. De uitwerking sluit aan op het regeerprogramma en een breed aangenomen motie om "het gebruik van ineffectieve lesmethodes terug te dringen en het gebruik van bewezen effectieve lesmethodes te stimuleren".[24]

Evidence-informed werken als onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg

[22] WPO art. 12, lid 4, WVO 2020 art. 2.88, lid 1, WEC art. 21, en WPO BES, art. 15, lid 4.
[23] Neeleman, A. (2021). De toepassing van evidence-informed werken in het onderwijs. *Pedagogisch Tijdschrift*, 14(3), 44-52.
[24] Kabinet Schoof, Regeerprogramma 2024, https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof; Kamerstukken II, 2022/23, 31 293, nr. 672.

Uit ervaringen in het buitenland is bekend dat de crux niet zozeer in het simpelweg toepassen van een specifieke methode zit, maar in de mate waarin een school een gezamenlijke aanpak omarmt, hoe deze wordt ingepast binnen de specifieke omstandigheden van de school, de mate waarin de schoolleider koers houdt en hoe lang de school de aanpakt (in de tijd) volhoudt. Evidence-informed werken ligt hiermee in het verlengde van het planmatig en cyclisch werken en het bevorderen van een kwaliteitscultuur. Daarmee is het evidence-informed werken een onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg. Een uitgebreidere toelichting over de samenhang van evidence-informed werken met het stelsel van kwaliteitszorg wordt gegeven in paragraaf 3.2.5.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

3.1. Concretiseren term: ononderbroken ontwikkelingsproces

3.1.1. Huidige regeling

Het geven van onderwijs aan leerlingen wat is afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen is een van de belangrijkste uitgangspunten in het funderend onderwijs. In de wet wordt dit aangeduid met de term *ononderbroken ontwikkelingsproces*.[25] De term ononderbroken ontwikkelingsproces is in de wet opgenomen met de invoering van de Wet op het basisonderwijs (WBO) in 1985.[26] Met die wet werden wat voorheen de kleuterschool en de lagere school waren, geïntegreerd tot een nieuw schooltype: de basisschool. De bedoeling van deze deugdelijkheidseis was destijds het opheffen van de breuklijn tussen het voormalige kleuteronderwijs en het lager onderwijs. Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel WBO volgt dat het karakter van het onderwijs moet zijn aangepast aan de ontwikkelingsfase van de leerlingen. Zo kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn dat voor dezelfde leerinhoud verschillende leerwegen worden aangeboden.[27] In de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) is destijds zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering in de WBO, om de nauwe samenhang tussen speciaal onderwijs en het basisonderwijs te benadrukken.[28] De bepaling over het ononderbroken ontwikkelingsproces is in 2016 tevens ingevoerd voor het voortgezet onderwijs.[29] Deze doelbepaling geldt sindsdien voor het gehele funderend onderwijs.[30]

In de huidige wetgeving[31] worden twee uitgangspunten gesteld: 1) het onderwijs dient zodanig ingericht te worden dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en 2) het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. In een nota van wijziging bij het initiatiefwetsvoorstel Bisschop c.s. is de meest recente interpretatie van een ononderbroken ontwikkelingsproces gegeven. Daarin is aangegeven dat het onderwijsaanbod zo gestructureerd moet zijn en aangeboden moet worden, dat de leerling zich gedurende diens schooltijd het totale leerstofaanbod eigen kan maken op het niveau dat van deze verwacht mag worden.[32] Voor het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen is inzicht in het niveau van leerlingen cruciaal. Dit betekent dat het onderwijs zo wordt ingericht dat alle leerlingen de gelegenheid hebben om zich ononderbroken te kunnen ontwikkelen.

Het ononderbroken ontwikkelingsproces is een van de vereisten die aan de basis ligt van de wettelijke borging van de onderwijskwaliteit. Deze deugdelijkheidseis heeft een rechtstreekse relatie met het handelen van de leraar en de kwaliteit van het onderwijs in de klas, aangezien het ononderbroken ontwikkelingsproces richting geeft aan de kwaliteit van het onderwijs dat de *leerling* mag verwachten, en de leraar een cruciale rol speelt in de uitvoering daarvan. Deze eis is dan ook een belangrijk onderdeel in het toezicht van de inspectie.

---

[25] Artikel 8, eerste lid, WPO artikel 1.4, tweede lid, WVO 2020, artikel 11, eerste lid, WEC en artikel 10, eerste lid, WPO BES.
[26] Artikel 9 van de Wet op het Basisonderwijs, 1985. Dat artikel luidde als volgt: '*Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen*.'
[27] Kamerstukken II 1776/77, 14 248, nr 3., p.42.
[28] Interimwet op het speciaal onderwijs. (1980-1981). Via: https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19801981/0000165218/1/pdf/SGD_19801981_0007200.pdf
[29] Wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Stb. 2016, 179).
[30] Kamerstukken II 2014/15, 33862, nr 13, p.18 en 19.
[31] Artikel 8, eerste lid, WPO, artikel 1.4, tweede lid, WVO 2020, artikel 11, eerste lid, WEC en artikel 10, eerste lid, WPO BES.
[32] Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 13.

Zoals reeds in de aanleiding toegelicht, hebben de uitwerking en interpretatie van de open norm in de praktijk geleid tot onduidelijkheid en discussie. Vooral gezien de directe relatie van deze eis en de gerealiseerde onderwijskwaliteit is dit onwenselijk. Daartoe wordt deze eis in dit wetsvoorstel geconcretiseerd.

3.1.2. Regeling wetsvoorstel

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

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

In de paragrafen 2.2.2.1 en 2.2.2.2 worden deze elementen verder toegelicht.

3.1.2.1. Planmatig en op samenhangende wijze inrichten en verzorgen van het onderwijs

Om een ononderbroken ontwikkelingsproces voor leerlingen op school te kunnen realiseren, is het voorwaardelijk dat het onderwijs op een planmatige en samenhangende manier wordt ingericht door het schoolbestuur en wordt verzorgd door de leraar. Deze concretisering ligt in het verlengde van de geldende interpretatie van de wetgever. De vigerende interpretatie is namelijk dat het onderwijs zodanig gestructureerd moet zijn en aangeboden moet worden dat de leerling zich gedurende diens schooltijd het totale leerstofaanbod eigen kan maken op het niveau dat van hem of haar verwacht mag worden.[33]

Planmatig

Het onderwijs is 'planmatig' ingericht wanneer schoolleider en leraren op een gestructureerde wijze weten op welke manier ze toewerken naar de kerndoelen, referentieniveaus en eindtermen[34], dan wel deze zien als uitgangspunt, en hoe het lesprogramma aansluit op deze doelen. Dit veronderstelt dat het bovenstaande in een document wordt vastgelegd. Het planmatig inrichten van het onderwijs stelt de school beter in staat een doorlopende leerlijn te creëren. Met een doorlopende leerlijn wordt bedoeld een beredenerende, sectoroverstijgende opeenvolging van doelen en inhouden op tijd en moeilijkheidsgraad.[35] Leerlingen dienen zo min mogelijk overlap, breuken of lacunes in het leerproces te ervaren.[36] Een doorlopende leerlijn is niet uitsluitend vakinhoudelijk, maar richt zich ook op de ontwikkeling van vaardigheden en persoonlijke groei van leerlingen.[37]

Het ononderbroken ontwikkelingsproces wordt ingericht op basis van de gemiddelde leerlingenpopulatie op de school. Daarbij wordt rekening gehouden met algemene bijzonderheden, bijvoorbeeld als de school een taalzwakke leerlingenpopulatie heeft of veel leerlingen met hoogbegaafdheid. In de volgende paragraaf staat toegelicht hoe het onderwijs vervolgens in overeenstemming wordt gebracht met de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van leerlingen.

Op samenhangende wijze

Om een ononderbroken ontwikkelingsproces te realiseren, dient het onderwijs tevens 'op samenhangende wijze ingericht te worden. Hiermee wordt bedoeld dat per school gekeken wordt naar de samenhang van de lessen en hoe hiermee in een onderling verband toegewerkt kan worden naar de te behalen kerndoelen, referentieniveaus en eindtermen.[38] Het onderlinge verband wordt versterkt wanneer het lesaanbod van verschillende leerjaren op elkaar zijn afgestemd en met elkaar in verband staan.

---

[33] Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 13.

[34] *Kerndoelen* beschrijven wat leerlingen wettelijk aangeboden moeten krijgen in het so, vso, po en onderbouw vo. De doelen in bovenbouw vo zijn uitgewerkt in *eindtermen* en worden afgesloten met een schoolexamen. *Referentieniveaus* omschrijven specifieker wat leerlingen moeten begrijpen, kennen en kunnen op het gebied van taal en rekenen in het po. Het gaat bij referentieniveaus niet alleen om aanbod, maar ook opbrengst.

[35] Groenendijk, T. e.a. (2023). Curriculumbegrippen 2023. Begrippenlijst en definities. Amersfoort: SLO.

[36] SLO, Doorlopende leerlijnen, https://www.slo.nl/thema/meer/leerlijnen/

[37] Thijs, A., & Akker, J. van den (2009). Leerplan in ontwikkeling. Enschede: SLO.; Brouwer, B. (2003). Doorlopende leerlijnen en portfolio voor het vak lichamelijke opvoeding. Enschede: SLO.

[38] Bijvoorbeeld tussen taal en rekenen op de basisschool of tussen natuurkunde en wiskunde op de middelbare school.

Het op samenhangende wijze inrichten van het onderwijs vraagt dat soepele overgangen worden gerealiseerd binnen scholen.[39] Dit kan onder andere gerealiseerd worden door een overdracht op groeps- en leerlingenniveau binnen de school, waarmee de kansen van leerlingen op een optimale schoolloopbaan worden vergroot.[40] [41] Een goede overdracht zorgt namelijk voor continuïteit in het lesaanbod.[42]

Daarnaast is het voor het op samenhangende wijze inrichten van het onderwijs van belang dat een overdracht plaatsvindt tussen het primair onderwijs, of het speciaal basisonderwijs, naar het voortgezet onderwijs of bij een wisseling van school binnen het primair onderwijs. Daartoe is het schoolbestuur van een school in het primair onderwijs of het speciaal basisonderwijs reeds toe verplicht voor het opstellen van een onderwijskundig rapport ten behoeve van de ontvangende (middelbare of basis)school.[43] In dit wetsvoorstel wordt dit niet verder meegenomen.

Wat wordt er van scholen verwacht?
Voor het *planmatig* inrichten van het onderwijs is het schoolbestuur er in gezamenlijkheid met de schoolleider[44] voor verantwoordelijk dat het inrichten en verzorgen van het onderwijs op een planmatige manier gebeurt. Dit kan het schoolbestuur doen door het bieden van structuur, ondersteuning en richtlijnen. Het bieden van structuur kan bijvoorbeeld middels het, in samenspraak met het onderwijsteam, vaststellen van doorlopende leerlijnen. Ondersteuning kan worden geboden door het aanbieden van bijscholing voor leerkrachten op het gebied van differentiatie of het aanbieden van hulpmiddelen om data goed te kunnen verwerken. Richtlijnen kunnen worden geboden door het aanbieden van formats voor jaarplannen en voortgangsrapportages.

Om te voldoen aan de eisen van het planmatig inrichten van het onderwijs dient het schoolbestuur te kunnen aantonen op welke manier hieraan vormgegeven wordt op school. De manier waarop het schoolbestuur dit doet staat haar vrij, maar gedacht kan worden aan het aanleveren van formats en modellen voor jaarplannen en voortgangsrapportages of het organiseren van gezamenlijke werksessies, waardoor het onderwijspersoneel weet op welke manier het lesprogramma dient aan te sluiten op de kerndoelen, referentieniveaus en eindtermen en hoe hieraan invulling kan worden gegeven in de dagelijkse werkzaamheden.

Het *op samenhangende wijze* inrichten van het onderwijs vraagt van het schoolbestuur om, gezamenlijk met de schoolleider, de onderlinge samenhang in het lesaanbod te stimuleren.[45] Dit kan bijvoorbeeld door samenwerking te realiseren tussen leraren zodat zij op de hoogte zijn over wat zij aan hun leerlingen leren om zo het lesaanbod goed op elkaar kunnen aansluiten. Een ander voorbeeld is dat het schoolbestuur gezamenlijk met de schoolleider beleid en kaders opstelt die richting geven aan de manier waarop de verschillende leerjaren met elkaar in verband staan. Vervolgens geeft de schoolleider, in gezamenlijkheid met het onderwijspersoneel, naar eigen professionele inzicht vorm aan het op samenhangende wijze inrichten van het onderwijs.

Daarnaast wordt binnen deze verplichting van schoolbesturen en schoolleiders verwacht dat zij ruimte bieden voor en ondersteunen bij het realiseren van de overdracht binnen de school. Hiervoor kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het plannen van een structureel overdrachtsmoment tussen leraren aan het einde of begin van het schooljaar.

---

[39] Het gaat hier om de overdracht binnen een school, bijvoorbeeld van groep 3 naar groep 4 in het basisonderwijs of klas 3 naar klas 4 in het voortgezet onderwijs; https://www.stichtingvanhetonderwijs.nl/wp-content/uploads/2017/10/discussiepaper_doorlopende_leerlijnen.pdf.
[40] Leerlijnen, E. D. (2008). Over de drempels met taal en rekenen. Hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Enschede: SLO.
[41] Smeets, E., & Marx, T. (2008). Digitale overdracht van leerlinggegevens door het primair onderwijs. Nijmegen: ITS – Radboud Universiteit Nijmegen.
[42] Van Geel, M., Keuning, T., Effects of instructional and schoolwide strategies on reading achievement.
[43] Artikel 42, eerste lid, WPO, artikel 43, eerste lid, WEC en artikel 48 WPO BES.
[44] Bij de schoolleider rust in het primair onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs onder verantwoordelijkheid van het schoolbestuur de onderwijskundige leiding, ingevolge artikel 29, eerste lid, WPO, artikel 29, eerste lid, WEC en artikel 31, eerste lid, WPO BES.
[45] Lesaanbod is het totaal aan onderwijsactiviteiten, vakken, onderwerpen en leermaterialen die binnen een school worden aangeboden aan leerlingen.

Ook voor het op samenhangende wijze inrichten van het onderwijs geldt dat het schoolbestuur moet kunnen aantonen op welke manier hieraan vormgegeven wordt op school. De manier waarop het bestuur dit doet staat haar vrij.

Praktijkvoorbeeld planmatig en op samenhangende wijze inrichten van het onderwijs
Op middelbare school De Sprong wordt het onderwijs planmatig en in samenhang ingericht. Deze aanpak is zichtbaar in de structuur van het lesaanbod, de samenwerking tussen leraren, en de zorgvuldige afstemming tussen verschillende leerjaren.

Leerling
Tom, een leerling in de tweede klas, ervaart dat leraren hem niet alleen vakkennis bijbrengen, maar ook helpen belangrijke studievaardigheden te ontwikkelen, zoals plannen en reflecteren. In de les wiskunde krijgt Tom bijvoorbeeld een reeks opgaven die hij moet inplannen om de komende weken te maken. Zijn leraar legt uit hoe hij de opdrachten in kleinere stappen kan verdelen en op tijd af kan ronden. Tom krijgt daarbij concrete tips over het stellen van haalbare doelen en het bijhouden van zijn voortgang. Door de soepele overgang tussen de leerjaren merkt Tom ook dat de lesstof logisch op elkaar aansluit. Dit maakt dat Tom doelgericht kan werken aan zijn leerdoelen.

Leraar
Docente Fleur is de mentor van Tom. Zij begint samen met haar collega's het nieuwe schooljaar met een startweek waarin zij gezamenlijk werken aan het versterken van studievaardigheden zoals plannen en reflecteren. Deze vaardigheden worden door alle vakdocenten op een consistente manier herhaald en toegepast, waardoor leerlingen leren hoe ze hun schoolwerk effectiever kunnen aanpakken. Daarnaast stelt iedere sectie voor aanvang van het schooljaar een vakplan op waarin de leerlijnen en doelen voor het komende jaar worden vastgelegd. Deze plannen worden in samenspraak met de teamleider afgestemd met andere secties om overlap en hiaten te voorkomen. Wekelijks bespreken docenten hoe de voortgang van leerlingen verloopt en waar aanpassingen nodig zijn. Zo kunnen zij het lesaanbod tijdig bijstellen op basis van de behoefte van de groep of specifieke leerlingen. Aan het einde van het schooljaar heeft docente Fleur een overdracht met de mentor van de volgende leerjaar. Zo is het duidelijk waar de leerlingen staan en wat de uitdagingen zijn op zowel groeps- als leerlingniveau.

Schoolleider
Schoolleider Laura heeft zicht op het planmatig en in samenhang vormgeven van het onderwijs en faciliteert dat docenten voldoende tijd en middelen krijgen dit te realiseren door bijvoorbeeld studiedagen te organiseren waarin onderwijsteams gezamenlijk werken aan curriculumontwikkeling. Daarnaast houdt zij toezicht op de voortgang van de vak- en jaarplannen die de docenten opgesteld hebben en koppelt dit terug aan het bestuur.

Schoolbestuur
Door te zorgen voor de nodige financiële middelen voor de professionalisering van docenten, bijvoorbeeld door het faciliteren van studiedagen, en door samen met de schoolleiding de voortgang van de onderwijsdoelen te evalueren is het bestuur nauw betrokken bij het planmatig en op samenhangende wijze inrichten van het onderwijs. Het bestuur voert twee keer per jaar overleg met de schoolleiding en beoordeelt de effectiviteit van het onderwijsbeleid. Wanneer blijkt dat er op bepaalde leerjaren onvoldoende afstemming is, kan het bestuur initiatieven ondernemen om dit te verbeteren, zoals het faciliteren van extra netwerkbijeenkomsten voor vakgroepen of het investeren in nieuwe onderwijsprogramma's. Door deze structurele betrokkenheid draagt het bestuur bij aan de verdere verbetering van de onderwijskwaliteit en het succes van de school, zodat zowel leerlingen als docenten optimaal kunnen profiteren van een goed afgestemd onderwijsaanbod.

3.1.2.2. Onderwijs afgestemd op ontwikkeling en onderwijsbehoeften leerlingen

Een tweede belangrijke voorwaarde voor het ononderbroken ontwikkelingsproces, is het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van leerlingen. In de wetgeving is reeds neergelegd dat het onderwijs wordt afgestemd op de ontwikkeling van de leerling.[46] Ter concretisering vult het voorliggend wetsvoorstel aan dat het onderwijs ook op de onderwijsbehoeften van leerlingen wordt afgestemd.

[46] Artikel 8, eerste lid, WPO, artikel 1.4, tweede lid, WVO 2020, artikel 11, eerste lid, WEC en artikel 10, eerste lid, WPO BES.

Ontwikkeling van leerlingen
Met het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van de leerling is geregeld dat het onderwijs zo moet worden aangeboden dat activiteiten of onderwijsinhouden aansluiten op de ontwikkelingsfase of ontwikkelingsniveau van de leerling.[47] Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bieden van extra uitdaging aan leerlingen die de lesstof al beheersen of aan het besteden van extra tijd aan leerlingen die moeite hebben met de lesstof.

Voor het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen is het van belang dat op school zicht is op deze ontwikkeling. In het primair en speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs dient de ontwikkeling van de leerling middels een leerlingvolgsysteem reeds te worden gemonitord.[48] Hieraan zijn, behalve in de eerste twee schooljaren, in ieder geval de door het College voor toetsen en examens erkende toetsen verbonden.[49] Voor het voortgezet onderwijs is het gebruik van een leerlingvolgsysteem niet verplicht. Het staat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs vrij te bepalen op welke manier zij zicht houden op de ontwikkeling van leerlingen, hoewel ook hier ten minste de resultaten van toetsen en examens voor gebruikt dienen te worden.[50]

Onderwijsbehoeften van leerlingen
Met het voorliggend wetsvoorstel wordt aangevuld dat het onderwijs ook afgestemd dient te worden op de onderwijsbehoeften van leerlingen. Met *onderwijsbehoeften* worden de voorwaarden bedoeld die leerlingen nodig hebben om goed te kunnen leren, denk bijvoorbeeld aan bepaalde leerstof, werkvormen en het geven van feedback.

Voor het afstemmen van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van leerlingen is het belangrijk dat scholen zicht hebben op de leerlingenpopulatie en bredere context. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan inzicht in het aandeel leerlingen met een taalachterstand of met een bepaalde leerproblematiek.

Wat wordt er van scholen verwacht?
Het *afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen* vraagt om de *inspanning* van de school om de lessen af te stemmen op de ontwikkeling van leerlingen. Dit betekent niet dat van scholen verwacht wordt dat zij leerlijnen afstemmen op het ontwikkelingsniveau van individuele leerlingen. Wel ligt het in de rede dat leraren hun les aanpassen op ontwikkelingsniveaus van verschillende groepen leerlingen. In specifieke gevallen kunnen leerlingen gebaat zijn bij een aangepast programma.

Voor het *afstemmen van het onderwijs op de onderwijsbehoeften van leerlingen* moeten allereerst de onderwijsbehoeften van leerlingen in beeld worden gebracht. De manier waarop dit gebeurt staat de school vrij. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het ophalen van input uit observaties, evaluaties en gesprekken met ouders.

Daarnaast wordt van de school een inspanning gevraagd voor het afstemmen van de lessen op de onderwijsbehoeften van leerlingen. Ook hiervoor geldt dat niet van scholen verwacht wordt dat zij hun lessen afstemmen op de onderwijsbehoeften van iedere individuele leerling, maar dat zij deze wel zoveel mogelijk afstemmen op de behoeften van verschillende groepen leerlingen binnen de schoolcontext. Zoals gezegd kunnen leerlingen in specifieke gevallen gebaat zijn bij een aangepast programma.

Het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van leerlingen betekent *niet* dat de leerlijn van leerlingen er altijd lineair uit moet zien. Een ononderbroken ontwikkelingsproces ziet er immers voor iedere leerling anders uit, en kan nog steeds gerealiseerd worden als een leerling een keer blijft zitten of vakken van een eerder jaar inhaalt. Soms is dat juist nodig om een ononderbroken ontwikkelingsproces te kunnen realiseren, bijvoorbeeld wanneer een leerling vanwege langdurige ziekte dusdanig veel onderwijs heeft gemist waardoor aansluiting

[47] Kamerstukken II 2014/15, 33 862, nr. 13, pagina 19.
[48] Artikel 45b, eerste lid, WPO, artikel 48c, eerste lid, WEC en artikel 10, vierde lid, WPO BES.
[49] Artikel 45b WPO en artikel 48c WEC.
[50] Paragraaf 5, WVO 2020.

bij de lesstof van het volgende schooljaar niet mogelijk is. Daarnaast wordt *niet* verwacht van schoolbesturen dat zij de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen waarborgt. Het onderwijs moet zodanig ingericht zijn dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces *kunnen* doorlopen.

Belang vakmanschap leraar
Het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van leerlingen vraagt van leraren dat zij hun lesaanbod pedagogisch en vakdidactisch afstemmen op de leerlingen. Onder vakdidactisch wordt bijvoorbeeld verstaan het geven van verlengde instructies wanneer een leerling langer nodig heeft om de stof te doorgronden, of het bieden van verdiepend aanbod wanneer een leerling juist al sneller door de stof heen gaat. Om te weten of het lesaanbod goed aansluit bij de onderwijsbehoeften van leerlingen, kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van formatief evalueren, waarmee continu gekeken wordt waar een leerling staat, hoe deze gebruik maakt van de instructie en of deze extra hulpmiddelen of meer tijd nodig heeft.[51] Daarnaast is het pedagogisch afstemmen van de les erg belangrijk. De leraar zorgt er zo voor dat een veilige en stimulerende leeromgeving wordt gecreëerd die het ononderbroken leren bevordert. Hiermee stimuleert de leraar de motivatie van de leerling om actief deel te nemen aan het leerproces en wakkert het leerplezier aan. Door de combinatie van vakdidactisch en pedagogisch handelen zorgt de leraar niet alleen voor vakinhoudelijke kennis, maar ook voor sociale, emotionele en motorische ontwikkeling. De rol van de leraar is cruciaal. De leraar kan barrières in het ontwikkelingsproces van de leerling wegnemen en een doorlopende groei waarborgen.

Een ononderbroken ontwikkelingsproces is in de praktijk bijvoorbeeld moeilijk te realiseren wanneer leerlingen niet actief worden betrokken bij de les, lessen weinig aansprekend zijn waardoor leerlingen gedemotiveerd raken en afhaken, de leraar onvoldoende checkt of leerlingen de lesstof begrijpen of wanneer sprake is van een tekortschietend klassenmanagement waardoor een ordentelijk leerproces niet mogelijk is.

Praktijkvoorbeeld afstemmen onderwijs op ontwikkeling en onderwijsbehoeften
Op basisschool De Horizon zie je een goed georganiseerde, samenhangende aanpak die erop gericht is om het leerpotentieel van iedere leerling optimaal te benutten. Alles op de school is zo ingericht dat leerlingen zich zonder onnodige onderbrekingen kunnen ontwikkelen. Dit is zichtbaar in de manier waarop lessen worden vormgegeven, hoe overgangen tussen leerjaren worden begeleid en hoe leraren, kwaliteitscoördinatoren en de directie samenwerken om leerlingen optimaal te laten leren.

Leerling
Voor Zainab betekent dit dat het onderwijsaanbod aansluit bij haar niveau en tempo. Zainab, die sinds een jaar in Nederland woont, wordt niet geconfronteerd met opdrachten die te moeilijk of te makkelijk zijn. In plaats daarvan krijgt zij opdrachten die passen bij haar beheersing van de Nederlandse taal en haar andere vaardigheden, zodat zij met vertrouwen en plezier kan leren. Wanneer Zainab sneller door de leerstof gaat, krijgt zij bijvoorbeeld verdiepingsopdrachten en kan zij deelnemen aan projecten die haar extra uitdagen. Aan de andere kant, wanneer Zainab meer tijd of begeleiding nodig heeft, krijgt zij extra ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van meer visuele uitleg. Dit helpt Zainab om stap voor stap vooruitgang te boeken in een tempo dat bij haar past, zodat zij zich zelfverzekerd en ondersteund voelt in haar leerproces.

Leraar
Meester Mark werkt nauw samen met zijn collega's. Zo zijn er wekelijks gezamenlijke teammomenten om lessen voor te breiden en beter op elkaar af te stemmen. Leraren delen ervaringen en bespreken welke aanpak het beste werkt voor de verschillende groepen leerlingen. Observaties, formatieve evaluaties en waar nodig toetsen helpen hen om een goed beeld te krijgen van de voortgang van de leerlingen. Meester Mark is niet alleen bezig met het overdragen van kennis, maar ook met het verbeteren van het onderwijs dat hij en zijn collega’s geven. Hij krijgt ruimte om nieuwe ideeën uit te proberen en leert van de feedback van zijn collega’s. Door deze samenwerking kan Meester Mark zijn aanpak steeds verder verfijnen en zorgt hij samen met zijn collega’s ervoor dat elke leerling op De Horizon zich naar eigen potentieel kan ontwikkelen.

[51] SLO. (2024). Formatief evalueren. Via: https://www.slo.nl/thema/meer/formatief-evalueren/.

Schoolleider
Op basisschool De Horizon speelt de schoolleider een cruciale rol in het verbeteren en begeleiden van het onderwijs. Elke maand organiseert zij een bijeenkomst met het lerarenteam waarin ze samen de voortgang van de leerdoelen en het onderwijsaanbod bespreken. De schoolleider heeft in samenspraak met de onderwijs coördinator kwaliteitskaarten geïntroduceerd, die op schoolniveau duidelijk aangeven welke leerdoelen de leerlingen per vakgebied moeten behalen en hoe de lessen hierop zijn afgestemd. De schoolleider zorgt er ook voor dat leraren de ruimte krijgen om hun werk in de klas optimaal te doen.

Schoolbestuur
Basisschool De Horizon heeft veel leerlingen die moeite hebben met tekstbegrip. Het bestuur erkent dat dit voor veel leerlingen van basisschool De Horizon een specifieke onderwijsbehoefte is en stelt middelen en tijd beschikbaar voor leraren om zich op dit vlak verder te specialiseren. Leraren krijgen de mogelijkheid zich te scholen zodat zij effectieve strategieën voor tekstbegrip kunnen inzetten. Bovendien werkt de kwaliteitsmanager van het bestuur samen met de schoolleider aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit. De kwaliteitsmanager ondersteunt bij het nemen van data-gestuurde beslissingen, bijvoorbeeld op basis van leerlingvolgsystemen en resultaten, en zorgt ervoor dat de voortgang van leerlingen goed wordt gemonitord.

3.2. Concretiseren term: stelsel van kwaliteitszorg

3.2.1. Huidige regeling

Het schoolbestuur draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs.[52] Dit houdt in ieder geval in dat het schoolbestuur de wettelijke deugdelijkheidseisen, opgenomen in de sectorwetten, moet naleven. De deugdelijkheidseisen geven immers de minimale voorwaarden die de kwaliteit van het onderwijs op een school waarborgen, nu zij voortvloeien uit de grondwettelijke opdracht aan de overheid om de deugdelijkheid van het onderwijs te waarborgen.[53]

Het schoolbestuur draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs middels een *stelsel van kwaliteitszorg*.[54] Uit de interpretatie van de wetgever volgt dat het functioneren van het stelsel van kwaliteitszorg als zodanig centraal staat, niet de keuzes die het schoolbestuur binnen dit stelsel maakt en de wijze waarop aan de kwaliteitszorg invulling wordt gegeven. De inspectie kan daarbij toetsen óf het schoolbestuur maatregelen treft ten behoeve van de kwaliteitsverbetering, maar geeft daarover geen inhoudelijke beoordeling. Wel dient het schoolbestuur een beschrijving in het schoolplan op te nemen over de bevindingen die zij heeft gedaan op basis van het stelsel van kwaliteitszorg en de maatregelen die naar aanleiding daarvan getroffen zijn. [55]

Hoewel de wetgever in de parlementaire geschiedenis context heeft gegeven aan de norm over het stelsel van kwaliteitszorg, en veel scholen reeds gebruikmaken van een stelsel van kwaliteitszorg, leidt de huidige (open) formulering bij schoolbesturen en op scholen nog regelmatig tot onzekerheid over de vraag wanneer de norm afdoende wordt nageleefd.[56] Om meer duidelijkheid te bieden wordt in het onderhavige wetsvoorstel de norm over het stelsel van kwaliteitszorg geconcretiseerd, waarbij *evidence-informed werken* als nieuwe eis wordt toegevoegd. Zo ontstaat voor scholen meer duidelijkheid over wat wettelijk van hen wordt verwacht en heeft de inspectie een duidelijkere basis op wetsniveau voor haar toezicht.

3.2.2. Regeling wetsvoorstel

Met onderhavig wetsvoorstel wordt het stelsel van kwaliteitszorg geconcretiseerd met drie elementen, namelijk:

- *planmatig en cyclisch werken*: het planmatig en cyclisch bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs (paragraaf 3.2.3);

[52] Artikel 10 WPO, artikel 2.87 WVO 2020, artikel 19 WEC en artikel 13 WPO BES.
[53] Artikel 23 Grondwet.
[54] Artikel 10 WPO, artikel 2.87 WVO 2020, artikel 19 WEC en artikel 13 WPO BES.
[55] Artikel 12, vierde lid, WPO, artikel 2.88, eerste lid, en 2.91 WVO 2020, artikel 21, vierde lid, WEC en artikel 15, vierde lid, WPO BES.
[56] Evaluatie deugdelijkheidseisen funderend onderwijs. Oberon en het Kohnstamm Instituut. 2020.

- *bevorderen van een kwaliteitscultuur*: het bevorderen van een cultuur waarin het schoolbestuur en het personeel zich in gezamenlijkheid richten op het bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de school (paragraaf 3.2.4); en
- *evidence-informed werken*: bij het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg dient gebruik te worden gemaakt van actuele kennis uit onderzoek of praktijk die van betekenis kunnen zijn gelet op de omstandigheden van de school (paragraaf 3.2.5).

De elementen worden in de opvolgende paragrafen uitgebreider toegelicht. Alvorens hierop wordt ingegaan worden hieronder eerst de uitgangspunten beschreven die ten grondslag liggen aan de voorgestelde wettelijke regeling.

Uitgangspunten bij het stelsel van kwaliteitszorg
Een drietal uitgangspunten liggen ten grondslag aan de voorgestelde wettelijke regeling: de samenhang van de elementen van het stelsel van kwaliteitszorg, de visie van de school als startpunt van het stelsel van kwaliteitszorg en de rol van de schoolleider. Deze uitgangspunten staan aan de basis van de voorgestelde wettelijke regeling, maar maken daar geen deel van uit.

1. Samenhang elementen
De samenhang tussen de elementen ligt in hun gezamenlijke focus op het verbeteren van de kwaliteit en het nemen van weloverwogen beslissingen op basis van systematische processen en betrouwbare informatie. Een eerste uitgangspunt is dat de drie genoemde elementen van het stelsel van kwaliteitszorg niet afzonderlijk van elkaar bestaan: zij hangen onderling samen en zorgen *gezamenlijk* voor de werking van een goed functionerend stelsel van kwaliteitszorg. Voor het zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs is het op samenhangende wijze inzetten van de elementen planmatig en cyclisch werken, het bevorderen van een kwaliteitscultuur en evidence-informed werken van essentieel belang.

Alle drie de elementen raken elkaar en zijn voorwaardelijk voor het goede functioneren van het element en het stelsel van kwaliteitszorg als geheel. Voor evidence-informed werken geldt dat een planmatig en cyclisch proces kan zorgen dat kennis uit onderzoek en de praktijk doorlopend en op de juiste momenten wordt ingezet, bijvoorbeeld bij de analyse of de evaluatie van methoden. En zonder kwaliteitscultuur kan wel evidence-informed gewerkt worden, maar dan is de kans klein dat dit een gedeelde aanpak wordt binnen het gehele team. De drie elementen samen zorgen er aldus voor dat een schoolbestuur op een gestructureerde, gezamenlijke, en op actuele en relevante (wetenschappelijke) kennis gebaseerde wijze werkt aan de verbetering van de onderwijskwaliteit op school.

2. Visie als startpunt
Voor alle drie de elementen, en voor het stelsel van kwaliteitszorg als geheel, geldt dat het hebben van een visie op onderwijskwaliteit op school en het vertalen daarvan naar doelstellingen een belangrijk startpunt is voor een continue onderwijsverbetering.[57] Op basis van de huidige interpretatie van de wet is het hebben van een visie als onderdeel van het schoolplan reeds vereist.[58] [59] Ten aanzien van het hebben van een visie worden in dit wetsvoorstel geen wijzigingen doorgevoerd. Gezien het belang van een visie als startpunt van het stelsel van kwaliteitszorg wordt deze hier wel kort aangehaald.

Een duidelijke visie is namelijk van essentieel belang voor het maken van toekomstbestendige keuzes voor het onderwijs.[60] Deze visie kan bijvoorbeeld gestoeld zijn op levensovertuiging van het schoolbestuur of het pedagogisch-didactisch concept van het onderwijs. Door het vaststellen van een visie op onderwijs kan het schoolbestuur bepalen op welke wijze de school invulling geeft aan kennisontwikkeling, persoonsvorming en maatschappelijke toerusting van leerlingen.[61] Schoolleiders en leraren kunnen op hun beurt aan de hand van de visie hun ambities en doelen

[57] Dit volgt uit verschillende adviezen van de Onderwijsraad, zoals bijvoorbeeld Essentie van extern toezicht, p. 19, Kwaliteit in het hoger onderwijs, p.21 en ook M.E. Honingh en M.C.M. Ehren (2012), 'Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit', Bestuurskunde 21(4), 64-72.
[58] Artikel 12, eerste lid, WPO, artikel 2.88 en 2.89 WVO 2020 en artikel 21, eerste lid, WEC.
[59] Kamerstukken II, 2019/20, 35 297, nr. 3, p. 124.
[60] Gebaseerd op leidraden 'Werken aan onderwijsverbetering' voor voortgezet en primair onderwijs van de NRO. Te vinden op https://www.onderwijskennis.nl/sites/onderwijskennis/files/media-files/LEIDRAAD%20Werken%20aan%20onderwijsverbetering_0.pdf
[61] SLO. (2024). Het curriculaire spinnenweb: het leerplan. Via: https://www.slo.nl/thema/vakspecifieke-thema/kunst-cultuur/leerplankader-kunstzinnige-orientatie/handreiking-schoolleiders/curriculaire-spinnenweb/

voor hun onderwijs bepalen. Op deze manier biedt de visie van het schoolbestuur de basis aan scholen en schoolteams om zichzelf te ontwikkelen en het onderwijs te verbeteren.[62]

3. Belang rol schoolleider voor stelsel van kwaliteitszorg
In de vormgeving en uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg heeft de schoolleider vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding van de school een centrale rol.[63] Een belangrijk uitgangspunt voor een goed functionerend stelsel van kwaliteitszorg is dan ook dat de schoolleider, in samenspraak met het schoolbestuur, actief bijdraagt aan de uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg en de verschillende elementen ervan. Hoewel de deugdelijkheidseisen initieel gericht zijn op en vallen onder de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur, speelt de schoolleider binnen het stelsel van kwaliteitszorg een zodanig belangrijke rol dat deze hier extra wordt benadrukt.

Nu de uitgangspunten behandeld zijn, wordt hieronder per element een verdere toelichting gegeven. Per element wordt daartoe eerst beschreven wat het belang ervan is als onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg. Daarna wordt verder ingegaan op hetgeen geregeld wordt in het wetsvoorstel.

3.2.3. Planmatig en cyclisch werken

Het wetsvoorstel verplicht dat het schoolbestuur ter uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg de kwaliteit van het onderwijs planmatig en cyclisch bewaakt, evalueert en verbetert.

Belang planmatig en cyclisch werken
Werken aan kwalitatief goed onderwijs betekent het plannen, bewaken, evalueren en verbeteren van keuzes en acties met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs; ofwel *planmatig en cyclisch werken*.[64] Planmatig en cyclisch werken zorgt voor een gestructureerde aanpak waarbij de kwaliteit van het onderwijs voortdurend wordt geëvalueerd en aangepast op verkregen inzichten. Het planmatig en cyclisch werken faciliteert het continue verbeterproces en systematische aanpak van het stelsel van kwaliteitszorg. Het borgen en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs vraagt om het voortdurend afstemmen van het onderwijskundig beleid op veranderingen, zoals bijvoorbeeld technologische ontwikkelingen of opgedane inzichten uit interne evaluaties. Dit draagt bij aan de effectiviteit van het onderwijs en de maatregelen ter verbetering hiervan. [65] Daarom wordt met onderhavig wetsvoorstel het element planmatig en cyclisch werken van het stelsel van kwaliteitszorg geregeld.

Uit gesprekken in het veld blijkt dat een groot deel van de scholen reeds een planmatige en cyclische werkwijze hebben ingericht waarin zij binnen hun organisatie gesprekken voeren over de onderwijsresultaten, het onderwijsbeleid en de ontwikkeling van onderwijsprofessionals. Ook de inspectie ziet in het kader van de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs reeds toe op de kwaliteitscyclus die scholen hanteren.[66]

Regeling wetsvoorstel: Planmatig en cyclisch werken
1. Planmatig werken
In dit wetsvoorstel wordt tot uitdrukking gebracht dat het werken aan de verbetering van de onderwijskwaliteit op school planmatig dient plaats te vinden. Dit betekent dat een school gestructureerd aan de verbetering van de onderwijskwaliteit werkt, volgens een plan waarin doelstellingen zijn vastgesteld voor de bewaking en verbetering van de onderwijskwaliteit op de school. Het schoolplan met daarin het onderwijskundig beleid vormen de basis voor dit proces,

[62] Kaats, E. & Opheij, W. (2014). Leren samenwerken tussen organisaties. Amsterdam: Boom Uitgeverij.
[63] Artikel 29, eerste lid, WPO en artikel 29, eerste lid, WEC.
[64] Godfrey, D., & Brown, C. (Eds.). (2019). An ecosystem for research-engaged schools: Reforming education through research. Routledge; Ros, A., & Bergh, L. van den (2018). Kennisbenutting in onderzoekende scholen. Eindrapport. Fontys Hogeschool Kind en Educatie.
[65] Staat van het Onderwijs 2023. 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.
[1] Priestley, M., & Drew, V. (2019). Professional enquiry: An ecological approach to developing teacher agency. In D. Godfrey, & C. Brown (Eds.). An ecosystem for research-engaged schools (pp. 154-169). Routledge.
[66] Onderzoekskader 2021 voor voorschoolse educatie en het primair onderwijs, pagina 24; Onderzoekskader 2021 voor het voortgezet onderwijs, pagina 23 en Onderzoekskader 2021 voor het (voortgezet) speciaal onderwijs, pagina 24.

gezien hierin de visie van de school, de uitwerking van de wettelijke voorschriften over het onderwijs en de eigen opdrachten voor het onderwijs zijn opgenomen.

Dit vraagt in de eerste plaats zicht op de kwaliteit van het onderwijs op de school en het verkennen van eventuele tekortkomingen. Hiervoor kunnen verschillende bronnen gebruikt worden. Zo kunnen prestaties uit landelijke toetsen, monitoringsgegevens, gespreken met schoolleiders, docenten, leerlingen, ouders en eigen waarnemingen een bron zijn. Het schoolbestuur is vrij te kiezen welke bronnen worden gebruikt, maar dient kennis over actualiteit en betrouwbaarheid van te gebruiken bronnen mee te nemen in deze afweging.

Op basis van de inzichten uit het plan worden de doelen en bijbehorende maatregelen vaststellen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Met het oog op de voorgestelde verplichting om evidence-informed te werken (paragraaf 3.2.5), is het van belang dat gebruik wordt gemaakt van kennis uit onderzoek en de praktijk.

2. Cyclisch proces
Het planmatig en cyclisch werken aan de onderwijskwaliteit vraagt daarnaast om de inrichting van een cyclisch proces waarmee het hierboven beschreven plan van de school worden bewaakt, geëvalueerd en verbeterd. Bij het doorlopen van de cyclus wordt gestart met het plan waarin doelstellingen ter bewaking en verbetering van de onderwijskwaliteit zijn vastgesteld, zoals hierboven onder het kopje 'planmatig werken' is beschreven.

De eerstvolgende processtap van het cyclisch werken vraagt om het bewaken van het plan waarin doelstellingen ter verbetering van de onderwijskwaliteit zijn opgesteld. Met *'bewaken'* wordt het monitoren en volgen van de voortgang van het plan tijdens de uitvoering daarvan bedoeld. Hiermee kan zicht worden gehouden op of de acties zoals gepland worden uitgevoerd, en of deze nog in lijn zijn met de gestelde doelen. Ook kan hierdoor vroegtijdig gesignaleerd worden wanneer een actie niet het gewenste effect lijkt op te leveren.

Het *'evalueren'* vraagt om een beoordeling en reflectie van het proces en de resultaten na uitvoering. Hiermee kan inzichtelijk gemaakt worden wat goed gaat, wat beter kan en wat het effect is van de acties. Met deze stap kan inzicht worden verkregen in de effectiviteit van de genomen maatregelen.

In de laatste stap van het cyclisch proces, *'verbeteren'*, wordt van scholen verwacht dat zij, indien nodig, op basis van de informatie die zij in de voorgaande twee stappen hebben opgehaald, veranderingen doorvoeren die gericht zijn op het optimaliseren van de onderwijskwaliteit. In deze fase worden na het bewaken en evalueren acties ondernomen om de gesignaleerde zwakke punten aan te pakken en het onderwijsproces of de onderwijsresultaten te verbeteren.[67] Deze punten worden meegenomen in het plan zoals bedoeld in de vorige paragraaf.

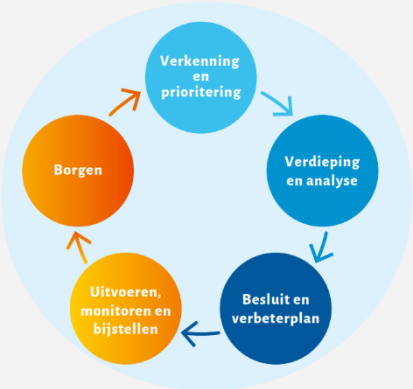
Wat wordt er van scholen verwacht?
Voor het onderdeel *planmatig werken* dient het schoolbestuur te kunnen aantonen op welke wijze deze op planmatige manier vormgeeft aan de verbetering van het onderwijs. Het ligt in de rede dat dit in gezamenlijkheid met de schoolleider en de onderwijsprofessionals gebeurt. Om dit inzichtelijk te maken kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opnemen van een passage in het schoolplan waarin doelstellingen zijn vastgesteld voor bewaking en verbetering van de onderwijskwaliteit, maar hiervoor kunnen ook bijvoorbeeld werkdocumenten worden gebruikt.

Het onderdeel *cyclisch werken* vraagt om het inrichten van een *proces* op zowel bestuurs- als schoolniveau, waarin keuzes over verbetering van de onderwijskwaliteit terugkerend worden bewaakt, geëvalueerd en verbeterd. Om aan deze eis te kunnen voldoen dient inzichtelijk te worden gemaakt op welke wijze dit proces is ingericht op de school. De manier waarop dit inzichtelijk wordt gemaakt staat het schoolbestuur vrij, hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van een model voor cyclisch werken of een beschrijving in het schoolplan.

[67] Kwaliteitszorg in het onderwijs, Eduard de Lange en Hans L. Kohnstamm; Onderwijs en kwaliteit: werken met kwaliteitszorgsysteem in het onderwijs, Marc van der Meer.

Praktijkvoorbeeld planmatig en cyclisch werken
Binnen een bestuur van zestien scholen in het primair onderwijs is op zowel bestuurs- als schoolniveau sprake van een duidelijke cyclus waarmee planmatig gewerkt wordt aan verbetering van de onderwijskwaliteit. Zo zijn alle schoolleiders in gezamenlijkheid betrokken bij het vanuit de bestuursvisie opstellen van de doelen en ambities op bestuursniveau. Om deze doelen en ambities te behalen zijn professionele leergemeenschappen (PLG) ontstaan die middels de werkwijze van evidence-informed werken thema's oppakken om de gestelde doelen en ambities te behalen. Deze PLG's komen, afhankelijk van het onderwerp, met regelmaat bijeen. Daarnaast vindt maandelijks een overleg plaats waar alle schoolleiders en betrokkenen vanuit het bestuur aansluiten om uitkomsten vanuit de PLG's te bespreken en deze te vertalen naar de verschillende schoolsituaties.

Op schoolniveau vindt het cyclisch en planmatig werken op soortgelijke wijze plaats. Doelen zijn op basis van de schoolvisie en in gezamenlijkheid met de schoolleider en leraren opgesteld, er hebben zich PLG's gevormd en er vinden regelmatig onderwijsinhoudelijke bijeenkomsten plaats. De school bepaalt zelf hoe zij dit praktisch vormgeven. De ene school organiseert wekelijkse bordsessies, terwijl de andere school kiest voor tweewekelijkse werksessies. De stappen van het cyclisch werken zijn wel overal gelijk en verlopen volgens het cyclisch proces van het Nationaal regieorgaan Onderwijsonderzoek (zie figuur 1, Bron: Leidraad Werken aan onderwijsverbetering van het NRO).



Figuur 1: Leidraad: Werken aan onderwijsverbetering in het primair onderwijs, NRO

SBO de Vlieger merkt op dat veel leerlingen moeite hebben met het leren lezen. Leraren en de kwaliteitscoördinator hebben een schoolanalyse gemaakt door onder andere observaties uit te voeren. Een aantal leraren heeft een PLG gevormd en zich verdiept in kennis over dit onderwerp. Daarnaast hebben zij de ervaringen van leraren en collega-scholen opgehaald. Uiteindelijk blijkt uit onderzoek en de gesprekken dat het kansrijk is om meer en anders in te zetten op het fonemisch bewustzijn. Hiervoor wordt in gezamenlijkheid een verbeterplan opgesteld dat fungeert als werkdocument en naast interventies en doelen ook een duidelijke tijdsplanning bevat. Zo zijn zowel de in te zetten acties beschreven, maar ook de momenten waarop de monitoring en bijstelling plaatsvindt. De terugkoppeling rondom deze interventie gebeurt wekelijks tijdens de bordsessies. Wanneer de doelen zijn behaald en blijkt dat dit het resultaat is van de ingezette aanpak, is de aanpak effectief gebleken en kan deze worden geborgd in een kwaliteitskaart waarin wordt beschreven hoe op de school wordt gewerkt aan het fonemisch bewustzijn en waarom deze aanpak effectief is.

3.2.4. Bevorderen van kwaliteitscultuur

Bij het waarborgen en verbeteren van de onderwijskwaliteit zijn verschillende actoren betrokken: het schoolbestuur, de schoolleider en het (onderwijs)personeel, ieder met een eigen rol. Om de kwaliteit van het onderwijs duurzaam te borgen is het daarom van belang dat op de school een cultuur heerst waarin het schoolbestuur en het personeel zich in gezamenlijkheid richten op het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de school[68]. Om deze reden vormt het *bevorderen van een kwaliteitscultuur* een tweede element van het stelsel van kwaliteitszorg wat in dit wetsvoorstel wordt geconcretiseerd.

Belang kwaliteitscultuur
Een goede kwaliteitscultuur leidt tot onderbouwde keuzes voor onderwijsverbetering.[69] Dit komt onder andere doordat in gezamenlijkheid informatie wordt verzameld, uitdagingen worden besproken en resultaten geëvalueerd. De Onderwijsraad heeft in verschillende adviezen het belang

[68] Onderwijsraad, Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap. Augustus 2015.
[69] Ros, A., Amels, J., Stallaert, M., Van de Stolpe & Volman, M. (2022). Leidraad Werken aan onderwijsverbetering. Evidence-informed naar een lerende organisatie in het primair onderwijs. Weten wat werkt en waarom.

van een kwaliteitscultuur waarin cyclisch gewerkt wordt aan de onderwijskwaliteit onderstreept.[70] Binnen een schoolorganisatie samenwerken en leren draagt niet alleen bij aan de kwaliteit van individuele leraren en het onderwijs in de klas, maar ook aan de samenhang in en kwaliteit van de schoolontwikkeling.[71] Ook is de cultuur op school bepalend voor het kunnen en willen benutten van kennis uit onderzoek en praktijkkennis om het onderwijs te evalueren en bij te stellen, en dus het planmatig en cyclisch werken en evidence-informed werken.[72]

Het hebben van een kwaliteitscultuur is reeds onderdeel van de onderzoekskaders van de inspectie.[73] Het gezamenlijk werken aan de kwaliteit van het onderwijs vereist dat schoolbesturen werken aan een *cultuur* op school waarin schoolbesturen, schoolleiders, leraren en ander onderwijspersoneel gezamenlijk werken aan de gewenste kwaliteit, en het kritische en constructieve gesprek met elkaar daarover blijven voeren, leidend tot kwaliteitsverbeteringen[74] De Inspectie constateerde in 2020 dat scholen waar leraren en schoolleiders een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor continu verbeteren en ontwikkelen, meer leerwinst bereiken met hun leerlingen.[75]

In de praktijk wordt op veel scholen al invulling gegeven aan een kwaliteitscultuur op school. Met dit wetsvoorstel wordt de verplichting van een kwaliteitscultuur als onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg wettelijk bestendigd.

Regeling wetsvoorstel: bevorderen van een kwaliteitscultuur
In het onderzoek 'Kwaliteit in het hoger onderwijs' van de Onderwijsraad[76] wordt een kwaliteitscultuur omschreven als het hebben van een gedeelde visie over 'goed onderwijs', verbeteringsgerichtheid, onderwijskundig leiderschap binnen de school en een organisatiestructuur die aanzet tot samenwerken. Deze aspecten zijn ook in het funderend onderwijs essentiële onderdelen van een kwaliteitscultuur, en worden daartoe hieronder verder toegelicht.

1. Een gedeelde visie over 'goed onderwijs'
Een visie over de kwaliteit van het onderwijs is het startpunt voor de kwaliteitszorg op school. Zoals onder het kopje *Uitgangspunten voor het stelsel van kwaliteitszorg* aangegeven, volgt het hebben van een visie reeds uit de wettelijke eisen en wordt het *hebben* van een visie dus niet verder meegenomen in dit wetsvoorstel. Voor een sterke kwaliteitscultuur is het echter van belang dat een visie niet alleen aanwezig is op school, maar ook in gezamenlijkheid is opgesteld en daarmee *gedeeld* is. Op basis van deze visie kunnen vervolgens doelstellingen geformuleerd worden die richting geven aan de kwaliteitsverbetering (zie hiervoor ook paragraaf 3.2.3. planmatig en cyclisch werken).

Een gedeelde visie kan worden gerealiseerd door de visie geregeld op de agenda te zetten, een terugkerend thema te laten zijn in een teamoverleg, of hier werksessies voor in te plannen. Een belangrijk onderdeel voor een gedeelde visie, is dat het schoolbestuur open staat voor verschillende perspectieven en dit ook meeneemt in het proces van het vormgeven van de visie.

2. Verbeteringsgerichtheid
Professionaliteit van de schoolleider, leraren en het (onderwijs)personeel is een belangrijk onderdeel van een kwaliteitscultuur. Door als professional te blijven ontwikkelen en met een kritische houding naar de processen binnen de school te kijken ontstaat een continu proces van verbetering. Er heerst een cultuur van met en van elkaar leren door feedback te geven, innovaties te onderzoeken en met regelmaat in gezamenlijkheid de resultaten te evalueren.[77] Belangrijke

[70] Zie bijvoorbeeld Essentie van extern toezicht, p. 19, Kwaliteit in het hoger onderwijs, p.21 en ook M.E. Honingh en M.C.M. Ehren (2012), 'Onderwijstoezicht in een polycentrisch sturingsmodel. Dilemma's bij het vaststellen en verbeteren van de onderwijskwaliteit', Bestuurskunde 21(4), 64-72.
[71] Ros, A., Geijsel, F., Dengerink, J., & De Wit, B. (Reds.) (2020). Leraar: een professie met perspectief. Deel 3: Een leeromgeving voor leraren. Meppel: Ten Brink Uitgevers.
[72] Platform Samen Onderzoeken (2020). Sleutels voor evidence-informed werken. Een verkenning naar mechanismen die bijdragen aan duurzame onderwijsverbetering.
[73] De inspectie ziet binnen de standaard 'Uitvoering en Kwaliteitscultuur" toe op een kwaliteitscultuur op scholen.
[74] Kamerstukken II, 2016-2017, 34735 nr. 3.
[75] Onderwijsinspectie (2020). Schoolverschillen in het primair onderwijs.
[76] Kwaliteit in het hoger onderwijs. Onderwijsraad. 2015.
[77] Verbiest, 2012, p.19, 22, 27-42.

factor hierbij is dat er ruimte is voor verschil van mening en dit aanleiding kan zijn voor verdere leerprocessen in de organisatie.[78] Hier kan op school bijvoorbeeld aandacht aan worden besteed door reguliere ontwikkelingsgesprekken in te plannen, gebruik te maken van feedbackmethodes en te focussen op evaluaties.

3. Onderwijskundig leiderschap binnen de school
Het bevorderen van een kwaliteitscultuur vereist van een schoolbestuur dat het aanstuurt op samenwerken, leren en verbeteren binnen zijn school. Dit vraagt om sturing van het schoolbestuur op het onderwijskundig leiderschap van de schoolleider. De focus bij onderwijskundig leiderschap ligt hierbij op het *gezamenlijk* werken aan en in gesprek zijn over professionaliteit van de onderwijsprofessionals en de onderwijskundige doelen. Het doel van deze vorm van leiderschap is het creëren van een veilige omgeving waarin leraren elkaar als professionals kunnen aanspreken, feedback durven te geven en daarmee effectief werken aan onderwijs(verbetering). Daarvoor wordt van schoolbesturen en schoolleiders verwacht dat zij het gesprek hierover faciliteren. Voor de gesprekken hierover kunnen onder andere de school-, groeps- en leerlingresultaten als basis dienen, maar het kan ook gaan om persoonlijke leerdoelen, kwaliteiten en interesses van het onderwijspersoneel. Deze gesprekken kunnen bijvoorbeeld vorm krijgen door verschillende vormen van feedback te introduceren in werkwijzen, niet alleen van de schoolleider/bestuurder richting het onderwijspersoneel maar juist ook het onderwijspersoneel richting de schoolleider/bestuurder. Daarnaast kunnen vaste momenten in het jaar ingepland worden om over samenwerking en leer- en verbeterpunten te spreken. Waar beschikbaar kunnen schoolbesturen en schoolleiders zich hierbij laten ondersteunen door een kwaliteitsmedewerker.

4. Organisatiestructuur die aanzet tot samenwerken
Een kwaliteitscultuur werkt alleen als het gehele schoolteam betrokken is en actief bijdraagt.[79] Om het samenwerken te stimuleren kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vormgeven van de organisatiestructuur, zoals een professionele leergemeenschap. Hierdoor kan een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid ontstaan en een wederzijdse afhankelijkheid.[80] Leraren en ander onderwijspersoneel dienen ook actief betrokken te worden door het schoolbestuur of de schoolleider bij het bevorderen van een kwaliteitscultuur.

Wat wordt er van scholen verwacht?
Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat van het schoolbestuur wordt verwacht dat deze een zoals hierboven beschreven cultuur op school *bevordert.* Een beschrijving van hoe hieraan gewerkt wordt op school dient te worden opgenomen in het schoolplan.

Het gaat er bij het bevorderen van een kwaliteitscultuur om dat het schoolbestuur zich inspant om gezamenlijk met de schoolleider en het personeel te werken aan de kwaliteit van het onderwijs op de school en daarbij aandacht heeft voor de verschillende genoemde elementen van een kwaliteitscultuur. Daarbij wordt van het schoolbestuur verwacht dat deze, bij voorkeur gezamenlijk met de schoolleider, een omgeving bevordert waarin het onderwijspersoneel wordt gestimuleerd om na te denken over de kwaliteit van het onderwijs, hier gezamenlijk het gesprek over te voeren en te werken aan de verbetering daarvan. Dit soort gesprekken dienen niet eenmalig, maar continue te worden gevoerd zodat uiteindelijk een gedeelde taal en begrip ontstaat van wat de organisatie verstaat onder onderwijskwaliteit, hoe het best kan worden samengewerkt en vooral ook waarnaartoe. Het gaat hierbij niet enkel om communicatie, maar ook om participatie van het schoolbestuur, schoolleider en het onderwijspersoneel. Het hebben van een veilige werksfeer waarin wordt gehandeld naar vertrouwen in elkaar, het besluitvormingsproces transparant wordt gedeeld en ideeën vanuit het onderwijspersoneel kunnen worden aangedragen zijn belangrijke onderdelen om een kwaliteitscultuur te kunnen bevorderen.

[78] Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2012, p.10
[79] Berings, 2010, p.53-56; Bollaert, 2014, p.263 en 277-278; Leest, Mommers, Sijstermans & Verrijt, 2015a en 2015b; Kleijnen, Dolmans, Willems & Van Hout, 2014, p.115-116; Van Beuningen, Van Campen, De Heus, Hoedemaker & Schuijer, 2013, p.36; Stoll, Bolam, McMahon, Wallace & Thomas, 2006, p.226; Zestor, 2014, p.25, 50-51.
[80] Kwaliteit in het hoger onderwijs. Onderwijsraad. 2015.

Praktijkvoorbeeld bevorderen van een kwaliteitscultuur
Op basisschool De Vlieger staat samenwerking en continu verbeteren centraal. De school heeft een duidelijke kwaliteitscultuur waarin het hele team – van het bestuur tot de leraren – zich gezamenlijk inzet voor het bewaken en verbeteren van de onderwijskwaliteit. Deze cultuur is het resultaat van een planmatige aanpak, waarin gedeelde doelen, onderwijskundig leiderschap en een sterke focus op samenwerken en professionaliseren centraal staan.

Leerling
Sara zit in groep 6 en merkt dat haar school altijd bezig is met het verbeteren van het onderwijs. Haar juf vraagt geregeld aan de klas wat ze van de lessen vinden en hoe ze het nog beter of anders kan doen. Dit creëert een sfeer op school waarin iedereen elke dag de kans krijgt om te leren, waarbij fouten maken gezien wordt als een onderdeel van het leerproces.

Leraar
De leraren op basisschool De Vlieger zijn actief betrokken bij de kwaliteitscultuur. Elke maand komen zij samen in teamvergaderingen waarin groepsresultaten, leerlingontwikkeling en gezamenlijke doelen worden besproken. Tijdens deze bijeenkomsten kijkt het team niet alleen naar wat beter kan, maar ook naar wat goed gaat en welke doelen al behaald zijn. Een belangrijk onderdeel van de kwaliteitscultuur is het geven en ontvangen van feedback. Zo observeert juf Annelies de les van haar collega, meester Ahmed, en samen bespreken ze hoe zij hun didactiek verder kunnen verbeteren. Dit gebeurt in een veilige sfeer, waarin leren van en met elkaar centraal staat. Juf Annelies waardeert dit proces omdat het haar helpt om haar lessen beter af te stemmen op de behoeften van haar leerlingen. Daarnaast heeft juf Annelies regelmatig individuele gesprekken met de schoolleider, meneer López, over haar persoonlijke doelen, kwaliteiten en ontwikkelpunten. In deze gesprekken wordt samen gekeken naar haar groeipad binnen de school, wat haar motiveert om steeds verder te ontwikkelen en bij te dragen aan de gezamenlijke kwaliteitsverbetering op de school.

Schoolleider
Meneer López faciliteert de samenwerking tussen leraren en stimuleert het gedeeld leiderschap waardoor collega's worden ingezet op hun kwaliteiten en interesses. Dit betekent dat leraren verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor het verbeteren van het onderwijs en actief bijdragen aan de besluitvorming. Daarnaast houdt de schoolleider de bredere onderwijskundige doelen in de gaten en zorgt hij ervoor dat deze aansluiten bij de visie van de school. Samen met de teamleden analyseert hij de schoolresultaten en vertaalt deze naar concrete actiepunten. Door leraren te betrekken bij het proces van beleidsvorming en besluitvorming wordt de gedeelde visie op goed onderwijs stap voor stap omgezet in de praktijk, met gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit.

Schoolbestuur
Het schoolbestuur speelt een ondersteunende rol in het bevorderen van de kwaliteitscultuur, met een sterke focus op zowel gedeeld leiderschap als onderwijskundig leiderschap. Zij zorgt ervoor dat de school over de nodige middelen beschikt, zoals tijd voor professionalisering en toegang tot kwaliteitsmedewerkers die het team kunnen ondersteunen. Het bestuur legt in samenwerking met de schoolleider de hoofdlijnen vast voor het kwaliteitsbeleid en zorgt ervoor dat er voldoende ruimte is voor leraren en schoolleiders om gezamenlijk de onderwijskwaliteit te verbeteren. Het schoolbestuur monitort de voortgang van de schooldoelen en voert regelmatig gesprekken met de schoolleider over de resultaten en de ontwikkelingen binnen het team. Deze gesprekken gaan verder dan alleen de schoolresultaten en toetsen; er wordt ook besproken hoe de onderwijskundige aanpak binnen de school zich ontwikkelt en welke rol de leraren hierin hebben. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar de effectiviteit van nieuwe onderwijsstrategieën of hoe de implementatie van een bepaald lesprogramma verloopt. Daarnaast organiseert het schoolbestuur bijeenkomsten waarin schoolleiders van verschillende scholen binnen het bestuur ervaringen en goede voorbeelden uitwisselen. Dit draagt bij aan een bredere kwaliteitscultuur binnen de organisatie, waarin schoolleiders gezamenlijk leren en zich verder ontwikkelen om hun teams te ondersteunen bij het realiseren van de onderwijsdoelen.

3.2.5. Toevoegen onderdeel: evidence-informed werken

Het verbeteren en bewaken van de onderwijskwaliteit op een school vereist het gebruik van actuele en relevante kennis uit onderzoek en praktijk, afgestemd op de omstandigheden van de school, hierna evidence-informed werken genoemd.[81] [82] [83] [84] [85] Deze aanpak helpt scholen om weloverwogen onderwijskundige keuzes te maken in plaats van te vertrouwen op tradities of alleen persoonlijke voorkeuren. Evidence-informed werken vormt dan ook het derde element van een stelsel van kwaliteitszorg en wordt in dit wetsvoorstel concreet gemaakt. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de opdracht van de Tweede Kamer om het onderwijs meer te baseren op kennis. Dit wordt ook benadrukt in het regeerprogramma.[86] Aangezien evidence-informed werken niet volgt uit de parlementaire geschiedenis of het onderzoekskader van de inspectie, wordt in dit hoofdstuk eerst uitgebreider ingegaan op het belang van evidence-informed werken en de huidige situatie van evidence-informed werken in de praktijk. Vervolgens wordt uiteengezet aan welke voorwaarden scholen met dit wetsvoorstel minimaal moeten voldoen bij de verplichting om evidence-informed te werken.

Belang evidence-informed werken

Een sterkere verbinding tussen onderwijs en onderzoek leidt tot aanzienlijke stijgingen in leerprestaties van leerlingen en het professionaliseren van leraren(teams).[87] Dit blijkt uit een onderzoek naar de werkwijze van de Education Enwdowment Foundation (EEF), een kennisinstituut dat evidence-informed onderwijs stimuleert door kennis over effectieve aanpakken te ontwikkelen, inzichtelijk te maken en scholen te motiveren en ondersteunen om deze kennis in te zetten.

Door evidence-informed te werken krijgen onderwijsteams de professionele ruimte om mét hun professionele kennis en ervaring, analyse van de leerbehoeften én beschikbare (wetenschappelijke) kennis uit onderzoek, onderbouwde beslissingen te maken over het verbeteren van het onderwijs. In plaats van slechts een strategie of methode uit te voeren.

Het evidence-informed werken draagt bij aan de volgende drie aspecten. Ten eerste het v*erbeteren van de onderwijskwaliteit*. Door als onderwijsprofessionals vanuit een actieve en onderzoekende houding gebruik te maken van bewezen inzichten uit actuele kennis uit onderzoek en praktijk kunnen weloverwogen keuzes gemaakt worden over hoe het onderwijs te verbeteren. Dit zorgt ervoor dat onderwijskundige keuzes niet alleen afhangen van persoonlijke voorkeuren, maar gefundeerd zijn op wat uit verschillende kennisbronnen bewezen effectief blijkt te zijn, waardoor scholen hun onderwijskwaliteit kunnen verhogen.

Ten tweede het *benutten van effectieve onderwijsmethodes*. Door bestaande kennis (uit onderzoek en praktijk) en aanpakken te gebruiken die in vergelijkbare situaties effectief zijn gebleken, kunnen onderwijsprofessionals het onderwijs beter afstemmen op de behoeften van hun leerlingen, met gevolg dat dit de onderwijskwaliteit verbetert en zorgt voor betere leeropbrengsten. Dit stelt onderwijsprofessionals in staat om niet alleen te werken met bewezen effectieve aanpakken, maar ook om in te spelen op de dynamiek van hun eigen onderwijspraktijk. Tegelijkertijd wordt vermeden dat er tijd en energie gestoken wordt in methoden die minder effectief zijn, wat leidt tot een efficiënter gebruik van middelen en tijd.

Ten derde het benutten van samenwerking en professionele ontwikkeling. In plaats van dat elke leraar of school afzonderlijk zoekt naar antwoorden, wordt kennis gedeeld, waardoor iedereen bijdraagt aan de ontwikkeling van de ander. Dit maakt collectieve professionalisering effectiever

---

[81] Wubbels, T., & van Tartwijk J. (2017). Evidence Informed Innovation of Education in the Netherlands: Learning from Reforms. In Eryaman M., Schneider B. (Eds.) *Evidence and Public Good in Educational Policy, Research and Practice*. Educational Governance Research, vol 6. doi: 10.1007/978-3-319-58850-6_7.
[82] De Bruyckere, P. (2017). *Klaskit: tools voor topleraren*. Lannoo Meulenhoff-Belgium.
[83] Nijland, F., van Bruggen, J., & De Laat, M. (2017). *Kennisbenutting in het onderwijs. Een literatuurstudie.* 's-Hertogenbosch: ECBO.
[84] Nelson, J., & Campbell, C. (2017). Evidence-informed practice in education: Meanings and applications. *Educational Research*, *59*, 127-135. doi: 10.1080/00131881.2017.1314115.
[85] Brown, C., Schildkamp, K., & Hubers, M. D. (2017). Combining the best of two worlds: A conceptual proposal for evidence- informed school improvement. *Educational research*, *59*, 154-172. doi: 10.1080/00131881.2017.1304327.
[86] Kabinet Schoof, Regeerprogramma 2024, https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof.
[87] World Bank 2020, EU Comparators: learning form experience in the European Context; Edovald, T & C. Nevill 2020, Working out what works: the case of the Education Endowment Foundation in England.

dan individuele ontwikkeling, en draagt bij aan een cultuur waarin continue verbetering vanzelfsprekend is.[88] Door kennis en ervaringen tussen scholen uit te wisselen, versterken we het onderwijssysteem als geheel en krijgen leraren de ruimte om zich verder te ontwikkelen op basis van zowel kennis uit onderzoek als hun eigen professionele expertise.

Huidige situatie rondom evidence-informed werken in de praktijk
Middels stimuleringsbeleid heeft de overheid het evidence-informed werken op scholen in de afgelopen twintig jaar proberen te bevorderen. Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad over 'naar meer evidence based onderwijs' (2006) is destijds het actieprogramma 'Onderwijs Bewijs' gestart. Sindsdien is onder meer de kennisfunctie van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek voor de sector opgericht en ontwikkeld en is geïnvesteerd in een onderzoekende houding op scholen. In het kader van het Nationaal Programma Onderwijs is sinds 2021 opnieuw geïnvesteerd in de ontwikkeling van effectieve interventies.[89] Dit onderzoeksprogramma is doorgezet onder het Masterplan basisvaardigheden. Ook is de menukaart voor effectieve interventies ontwikkeld, op basis van de Toolkit Leren en Ontwikkelen van het Engelse kennisinstituut de Education Endowment Foundation (EEF). De effectieve interventies op de menukaart waren voor scholen leidend bij de inzet van de middelen van het Nationaal Programma Onderwijs. Het Masterplan basisvaardigheden zet tevens in op het gebruik van effectieve aanpakken. Met middelen uit het Nationaal Groeifonds wordt met het programma Ontwikkelkracht verder geïnvesteerd in de kennis over effectieve aanpakken, die wordt samengebracht op onderwijskennis.nl. Naast de ontwikkeling en het aanbieden van kennis wordt geïnvesteerd in het van en met elkaar leren door scholen. Dit gebeurt onder meer via leernetwerken. Daarnaast investeert Ontwikkelkracht in effectieve aanpakken voor de onderzoeks- en verbetercultuur op scholen. Middels een kwaliteitsalliantie wordt bovendien met leraren, schoolleiders, bestuurders en leermiddelenmakers gewerkt aan een kwaliteitskader voor effectieve leermiddelen, om een goede ontwikkeling en effectief gebruik van leermiddelen te stimuleren.

Uit recent onderzoek blijkt dat de bekendheid van evidence-informed werken in het funderend onderwijs erg verschilt per beroepsgroep en dat leraren, schoolleiders en ondersteuningscoördinatoren in het primair onderwijs vaker aangeven evidence-informed te werken dan in het voortgezet en speciaal onderwijs.[90] Schoolleiders zijn beter bekend met evidence-informed werken dan leraren en intern begeleiders. Ze gebruiken vaker wetenschappelijke literatuur en onderzoeksdata bij beleidsvorming en schoolontwikkeling. Leraren maken in hun dagelijkse praktijk wel degelijk gebruik van onderzoeksresultaten, maar doen dat minder bewust.

De houding van onderwijsprofessionals ten opzichte van evidence-informed werken is overwegend positief. De meerderheid ziet het gebruik van kennis uit onderzoek en praktijk als een waardevolle manier om onderwijsbeslissingen te verbeteren. Desondanks blijkt dat gedrag vaak achterblijft bij deze positieve attitude. Tijdgebrek en het ontbreken van academisch geschoolde leraren worden als belangrijke knelpunten voor evidence-informed werken ervaren. Daarnaast is behoefte aan een vertaalslag die nodig is om uitkomsten van onderzoek toepasbaar te maken voor de dagelijkse praktijk. Succesfactoren die genoemd zijn om evidence-informed te kunnen werken zijn: visie, missie en doelen vanuit de school of het schoolbestuur, steun vanuit de directie of het management, professionaliteit van het schoolteam en samenwerking binnen het schoolteam.[91]

Regeling wetsvoorstel: actuele kennis uit onderzoek en praktijk gelet op de omstandigheden van de school
Daar waar kennis uit onderzoek, praktijkkennis en de omstandigheden van de school worden ingezet bij het maken van onderwijskundige keuzes, wordt evidence-informed gewerkt. Deze drie

[88] Cordingley, P., Bell, M., Thomason, S., & Firth, A. (2005). The impact of collaborative continuing professional development (CPD) on classroom teaching and learning. Review: How do collaborative and sustained CPD and sustained but not collaborative CPD affect teaching and learning? London, UK: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
[89] Nationaal Programma Onderwijs. (z.d.). *Menukaart*. https://www.nponderwijs.nl/po-en-vo/aan-de-slag/menukaart
[90] Jipma,IJ., Willemsen, M., Haagsman, A., van den Berg, E., de Groot, J. (2024). Kennisgedreven onderwijs, een onderzoek naar evidence-informed werken in het funderend onderwijs. Sardes, Seo.
[91] Jipma,IJ., Willemsen, M., Haagsman, A., van den Berg, E., de Groot, J. (2024). Kennisgedreven onderwijs, een onderzoek naar evidence-informed werken in het funderend onderwijs. Sardes, Seo.

onderdelen leveren in samenhang een positieve bijdrage aan de onderwijskwaliteit en worden hieronder nader toegelicht.

1. Actuele kennis uit onderzoek
Onderwijs is een dynamisch en complex vakgebied en proces, dat primair plaatsvindt in de interactie tussen leerling en leraar. Veel factoren spelen in die interactie een rol. Er bestaat dan ook geen 'lijst' van methoden die gegarandeerd effectief zijn. Bij effectieve aanpakken zal altijd een beschrijving zijn van de omstandigheden die van belang zijn of waarmee voor een effectieve implementatie in de praktijk rekening gehouden moet worden. Het evidence-informed werken zoals bedoeld in dit wetsvoorstel gaat dan ook niet over het simpelweg toepassen van vaststaande methoden, maar over het gebruik van actuele kennis om weloverwogen keuzes te maken in het onderwijsproces, die passen bij de specifieke omstandigheden van de school.

Om scholen en besturen inzicht te geven in de kansrijkheid van een onderzochte aanpak, maakt het platform Onderwijskennis gebruik van een kwaliteitskader dat door het NRO is ontwikkeld en grotendeels overeenkomt met modellen van gerenommeerde Nederlandse kennisinstituten, zoals het Kenniscentrum Sport & Bewegen, Movisie, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, Nederlands Jeugdinstituut, RIVM, Trimbos-instituut en Vilans. [92] Dit kwaliteitskader is onderverdeeld in vier categorieën van 'theoretisch goed onderbouwd' tot 'sterke aanwijzingen voor effectiviteit'. Onderwijskennis neemt een aanpak pas op bij 'handvatten uit onderzoek' of 'praktijkvoorbeelden', als deze binnen het kwaliteitskader ten minste 'goed onderbouwd' is. Ook wat bewezen *niet* effectief is, komt op Onderwijskennis.nl aan de orde. Onderwijskennis.nl fungeert hiermee als betrouwbare kennisbron.

Daar waar het gaat om wetenschappelijk onderzoek is de kwaliteit van het onderzoek gewaarborgd, omdat daar wetenschappelijke methodes worden gebruikt. In de onderwijspraktijk wordt ook veel deugdelijk onderzoek gedaan dat niet wetenschappelijk genoemd kan worden. Om te borgen dat de kennis die gebruikt wordt uit niet-wetenschappelijk onderzoek valide en betrouwbaar is, is het belangrijk dat onderwijsprofessionals kennis beoordelen op inhoud en methoden. Het is echter belangrijk te benadrukken dat het niet noodzakelijk is dat elke individuele onderwijsprofessional de verantwoordelijkheid draagt voor het beoordelen van deze kennis. Scholen kunnen afspraken maken over de wijze waarop deze beoordeling wordt georganiseerd, bijvoorbeeld door teamleden met expertise en interesse op dit gebied in te zetten of academisch geschoolde leraren hierin een rol te geven.

Naast het beoordelen van onderzoeken op inhoudelijke kennis en methoden is het belangrijk om gebruik te maken van actuele onderzoeken, dat wil zeggen het meest recente onderzoek. Dergelijk onderzoek houdt rekening met nieuwe inzichten, vernieuwingen in methoden, maatschappelijke veranderingen en de bijbehorende trends. Dit is cruciaal om ervoor te zorgen dat het onderwijs aansluit bij de laatste ontwikkelingen en dat de kennis die wordt toegepast relevant en up-to-date is.

Voor veel onderwijsgerelateerde onderwerpen is een schat aan informatie beschikbaar uit (wetenschappelijk) onderzoek, zoals bijvoorbeeld strategieën om taal- en rekenprestaties te verbeteren. Voor andere thema's, zoals eigenaarschap van leerlingen, is veel minder robuust onderzoek beschikbaar. Het verschilt dus per leergebied hoe robuust de kennis is die beschikbaar is.

2. Kennis uit de praktijk
Een goede leraar is nog altijd het meest bepalend voor goed onderwijs. In het evidence-informed werken worden daarom praktijkkennis, beoordelingsvermogen en het vakmanschap van de

[92] *Kwaliteitskader "effectieve aanpakken"* | *Onderwijskennis*. (n.d.). Onderwijskennis. https://www.onderwijskennis.nl/kwaliteitskader-effectieve-aanpakken.

onderwijsprofessional zelf gelijk gewaardeerd met de kennis uit onderzoek.[93] [94] Praktijkkennis omvat niet alleen vaardigheden en inzichten die zijn opgedaan door opleiding en training, maar ook kennis die voortkomt uit dagelijkse interacties in de klas, reflectie en samenwerking met collega's.[95] Denk hierbij aan kennis die wordt verkregen uit intervisie, het samen ontwerpen van lessen, observeren van de dagelijkse praktijk en het analyseren en (formatief) evalueren van (toets)gegevens. Met deze kennis worden patronen en trends zichtbaar die onderwijsprofessionals in staat stellen specifieke onderwijsbehoeften te identificeren of inzicht geven over de effectiviteit van gebruikte onderwijsmethodes en strategieën. Dit stelt hen in staat deze informatie te gebruiken voor het verbeteren van het onderwijskundig beleid. Geleerde lessen uit de praktijk zijn een belangrijke bron van informatie voor het initiëren, ontwerpen, uitvoeren en evalueren om verandering en verbetering aan te brengen in het onderwijs.

3. Omstandigheden van de school
Door de veelzijdigheid van het onderwijs kan kennis uit onderzoek niet zonder meer gebruikt worden in elke omstandigheid van de school. Wat in de ene situatie werkt, kan in een andere situatie ineffectief of zelfs contraproductief zijn. Het is daarom essentieel om bij de inzet van kennis uit onderzoek en de praktijk rekening te houden met de unieke omstandigheden van de school. Deze omstandigheden worden gezien als bron van informatie om de juiste onderwijskundige keuzes te maken. Informatie hierover versterkt niet alleen de kwaliteit van het onderwijs, maar ook de betrokkenheid en effectiviteit van de gehele schoolorganisatie. [96]

Zo speelt het type school of onderwijsconcept een belangrijke rol. Dit betreft de specifieke vorm van onderwijs die wordt geboden, zoals reguliere basisscholen, speciaal onderwijs of verschillende niveaus in het voortgezet onderwijs (zoals vmbo, havo of vwo). Daarnaast heeft het onderwijsconcept en de onderliggende visie van de school invloed op keuzes die binnen de school worden gemaakt. Een andere unieke omstandigheid is de leerlingenpopulatie. Dit verwijst naar de diversiteit van de leerlingen die de school bezoeken, zoals hun culturele achtergrond, sociaaleconomische status, taalvaardigheid en leerbehoeften. Scholen met een hoog percentage anderstalige leerlingen of leerlingen met specifieke ondersteuningbehoeften, zoals dyslexie of autisme, zullen andere onderwijsstrategieën nodig hebben dan scholen met een meer homogene leerlingenpopulatie. Ook is kennis van de omgeving van de school van belang. Dit omvat zowel de fysieke als de sociale omgeving waarin de school zich bevindt. Zo kunnen de locatie (bijvoorbeeld stedelijk of landelijk) en beschikbare middelen (zoals technologie en onderwijsfaciliteiten) invloed hebben op de keuze voor bepaalde onderwijsmethoden, maar ook de sociaal-economische situatie van de schoolomgeving. Ten slotte zijn de specifieke kenmerken van de klassen en leerlingen van belang. De samenstelling van een klas, zoals het aantal leerlingen en de dynamiek tussen hen, kan bepalen welke onderwijsmethoden het beste werken. In een klas met veel leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld vanwege taalachterstanden of armoede, kunnen aangepaste strategieën noodzakelijk zijn.

Deze unieke omstandigheden bepalen dus in belangrijke mate welke onderwijsstrategieën effectief zijn. Denk bijvoorbeeld aan het inzetten van feedback. Feedback is een van de belangrijkste factoren bij het leren, maar het moment en de manier waarop dit wordt gegeven is voor een groot deel afhankelijk van de houding van leerlingen en moet dus afgestemd worden op die specifieke situatie. Voor een effectieve implementatie van onderwijsmethoden en strategieën is het bovendien belangrijk dat de gebruikte kennis is opgedaan in een vergelijkbare situatie, met vergelijkbare doelgroepen en onder vergelijkbare condities. Zo zijn bijvoorbeeld bepaalde interventies wel bewezen effectief voor jonge kinderen, maar minder geschikt voor oudere leerlingen, of voor leerlingen met specifieke leer- of gedragskenmerken.

Daarnaast is het belangrijk om bij het kiezen van aanpakken rekening te houden met de vaardigheden en expertise van leraren. Sommige effectieve methoden vereisen specifieke

[93] Bulterman., J. (2023). *Het lerarentekort. Pleidooi voor vakmanschap*. Amsterdam University Press.
[94] Wubbels, T., & van Tartwijk J. (2017). Evidence Informed Innovation of Education in the Netherlands: Learning from Reforms. In Eryaman M., Schneider B. (Eds.) *Evidence and Public Good in Educational Policy, Research and Practice*. Educational Governance Research, vol 6. doi: 10.1007/978-3-319-58850-6_7.
[95]Education Endowment Foundation. (n.d.). Using research evidence Understand, identify, and examine research evidence. A Concise guide. Retrieved from https://educationendowmentfoundation.org.uk/support-for-schools/using-research-evidence.
[96] De Bruyckere, P. (2017). *Klaskit: tools voor topleraren*. Lannoo Meulenhoff-Belgium.

bijscholing. Hierbij is het essentieel dat er ruimte is voor leraren om zich verder te ontwikkelen en dat wordt aangesloten bij bestaande kennis en ervaring binnen de school. Voorts spelen het aantal beschikbare leraren en de beschikbare tijd een cruciale rol bij de uitvoering van het evidence-informed werken. De gemaakte keuzes moeten haalbaar zijn voor leraren, zodat ze realistisch kunnen worden uitgevoerd. Door zorgvuldig te kiezen voor effectieve methoden en strategieën, wordt de capaciteit van leraren optimaal benut en wordt de beschikbare tijd efficiënt ingezet.

Wat wordt er van scholen verwacht?
Het wetsvoorstel regelt dat, onder eindverantwoordelijkheid van het schoolbestuur, onderwijsprofessionals gebruikmaken van actuele kennis uit onderzoek en praktijk die, gelet op de omstandigheden van de school, van betekenis kunnen zijn. De verantwoordelijkheid van besturen ligt vooral in het stimuleren en faciliteren van evidence-informed werken. Zij moeten zorgen dat schoolleiders en docenten de ruimte en mogelijkheden krijgen om deze werkwijze op te pakken en te integreren. Dit kan bijvoorbeeld door teamleren te bevorderen en door scholen van elkaar te laten leren. Het is essentieel dat besturen niet alleen richtlijnen geven, maar ook actief een omgeving creëren waarin schoolleiders en docenten ondersteund worden in hun groei en het toepassen van evidence-informed strategieën.

Het wetsvoorstel houdt echter ook rekening met de autonomie van scholen in de keuze van leermiddelen en -methoden door niet voor te schrijven welke aanpakken en methodes al dan niet moeten worden gebruikt. Scholen maken zoveel mogelijk gebruik van aanpakken en methodes die op basis van actuele kennis uit onderzoek en de praktijk effectief blijken, maar deze aanpakken dienen niet één op één overgenomen te worden, maar geïmplementeerd en ingezet te worden op een manier die het meest effectief is, rekening houdend met de omstandigheden van de school. Zo kan een school bijvoorbeeld kiezen om het directe instructiemodel bij het vakgebied rekenen te hanteren, maar hierbij de kanttekening plaatsen dat leraren beredeneerd mogen afwijken als dat de kwaliteit van de les ten goede komt. Denk aan een leraar van groep 6 die bij een les over inhoudsmaten de bewuste keuze maakt het directe instructiemodel niet te gebruiken, maar leerlingen middels praktische opdrachten laat ervaren wat inhoudsmaten zijn. Uit zijn ervaring van de afgelopen jaren blijkt namelijk dat deze aanpak de motivatie van leerlingen vergroot, waardoor het lesdoel sneller en door meer leerlingen wordt behaald.

Het wetsvoorstel beoogt besturen te bewegen bewuste, onderbouwde keuzes te maken over de inrichting van het onderwijs. Daarbij blijft ruimte voor besturen en scholen om innovatief te zijn en verschillende onderwijsvormen te ontwikkelen. Scholen worden gestimuleerd om vanuit een onderzoekende houding continu te kijken wat het probleem is, wat een mogelijke oplossing kan zijn en hoe een bewezen effectieve aanpak ingezet kan worden binnen de omstandigheden van de school.

De voorgestelde verplichting vraagt dat onderwijskundige keuzes op zowel bestuurs- als schoolniveau worden onderbouwd. Daarbij moet geborgd zijn dat kennis uit onderzoek en praktijk wordt geraadpleegd en dat deze inzichten, rekening houdend met de omstandigheden van de school, worden benut. Deze onderbouwing is echter niet bedoeld om de onderwijsvrijheid te beperken, aangezien de verschillen tussen scholen en de diversiteit aan aanpakken juist bijdragen aan de diversiteit van het onderwijslandschap. De manier van borging staat het bestuur en de school vrij, maar kan bijvoorbeeld verwerkt worden in het schoolplan of werkdocumenten als onderwijsplannen en kwaliteitskaarten. De uitvoering hiervan is zichtbaar in het dagelijks handelen binnen het bestuur en de school.

Praktijkvoorbeeld evidence-informed werken
De Anne Frank School is een middelbare school in een diverse, stedelijke wijk, met een multiculturele leerlingenpopulatie. De school biedt een stimulerende leeromgeving waarin leerlingen actief verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leerproces, met de nadruk op zowel academische als persoonlijke groei.

Leerling
Lisa is een 15-jarige leerling op de Anne Frank School. Ze heeft moeite met het zelfstandig starten van opdrachten en vraagt vaak om hulp om te weten waar te beginnen. Na enkele maanden van implementatie van het schoolbrede beleid rondom zelfstandigheid, merkt Lisa verbetering. Ze gebruikt nu technieken zoals het stellen van eigen doelen en het plannen van haar werk, vaardigheden die ze heeft geleerd via metacognitieve oefeningen in de klas. Dit heeft haar zelfvertrouwen vergroot, waardoor ze nu vaker zelfstandig haar werk kan beginnen en afronden zonder direct de hulp van de docent nodig te hebben.

Leraar
Mevrouw De Lange, docent Nederlands, en haar collega's merken dat veel van hun leerlingen moeite hebben met zelfstandig werken. Een aantal collega's vormt een professionele leergemeenschap (PLG) binnen de school, die zich richt op zelfregulerend leren. Mevrouw De Lange verdiept zich in recente onderzoeksinzichten over metacognitie, bevraagt collega's over hun kennis en ervaringen over dit onderwerp en onderzoekt de specifieke onderwijsbehoeften van de leerlingen. Deze kennis deelt zij met haar collega's. In gezamenlijkheid met het team worden keuzes gemaakt over de te hanteren aanpak en implementatie. Na het in gezamenlijkheid volgen van een aantal trainingen introduceert mevrouw De Lange in haar klassen technieken zoals zelfreflectie en het stellen van leerdoelen aan het begin van elke les. Door deze aanpak merkt ze dat Lisa en haar klasgenoten steeds beter in staat zijn om zelfstandig aan opdrachten te werken en hun voortgang te monitoren.

Schoolleider
De schoolleider van de Anne Frank School speelt een essentiële rol in het faciliteren van de schoolbrede aanpak rondom zelfregulatie. Hij organiseert wekelijkse bordsessies waarin de voortgang wordt besproken en leraren kunnen reflecteren op hun ervaringen. De schoolleider zorgt ervoor dat er tijd en ruimte is voor leraren om kennis op te doen, bijvoorbeeld via de PLG, en ondersteunt hen bij het implementeren van een nieuwe aanpak. Hij bewaakt ook de afstemming van deze aanpak met de bredere doelen van de school, zoals het bevorderen van leerlingautonomie. De aanpak van de schoolleider is afgestemd op de omstandigheden van de school, zoals de druk op het personeel door de diversiteit van de leerlingenpopulatie, en de noodzaak om leerstrategieën te kiezen die haalbaar zijn binnen de beschikbare middelen.

Bestuur
Het bestuur ondersteunt onderwijsprofessionals door middelen te faciliteren om trainingen en workshops te volgen over zelfregulerend leren en metacognitie. Leraren krijgen tijd voor samenwerking in PLG's en toegang tot onderzoeksresultaten via een online platform. Schoolleiders worden begeleid in de implementatie van het beleid, en het bestuur waardeert succesvolle initiatieven. De voortgang wordt regelmatig geëvalueerd om gerichte feedback en verdere ondersteuning te bieden. Het bestuur houdt rekening met de specifieke omstandigheden van de school, zoals de multiculturele achtergrond van de leerlingen, de werkdruk op de leraren en de behoefte aan gerichte ondersteuning bij het implementeren van de aanpakken. Dit zorgt ervoor dat het beleid praktisch uitvoerbaar is en aansluit bij de realiteit van de school.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1. Artikel 23 van de Grondwet

Het voorliggende wetsvoorstel is getoetst aan de Grondwet. In deze toets is in het bijzonder gekeken naar artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs is neergelegd. Op grond van artikel 23 van de Grondwet worden eisen aan de deugdelijkheid van het onderwijs gesteld bij wet. In de vormgeving van het wetsvoorstel is nadrukkelijk rekening gehouden met de grondwettelijk geborgde vrijheid van onderwijs en de vereisten die daaruit voortvloeien.

Het onderhavige wetsvoorstel concretiseert de deugdelijkheidseisen over het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg. De voorgestelde wijzigingen vormen een inperking van de vrijheid van onderwijs. Dergelijke inperkingen zijn gerechtvaardigd, indien zij noodzakelijk zijn in het belang van de deugdelijkheid van het onderwijs (en daarmee de belangen van leerlingen en andere belanghebbenden). Uit hoofde van artikel 23 Grondwet is de overheid immers ook verantwoordelijk voor de aanhoudende zorg voor het onderwijs. Daarnaast dient de inperking proportioneel te zijn. De voorgestelde wijzigingen beslaan de kern van de eisen die aan de scholen worden gesteld ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs en kunnen worden gekarakteriseerd als (rand)voorwaardelijk voor het geven van goed onderwijs (zie hoofdstuk 3). Het belang van de goede naleving van deze eisen voor de leeropbrengsten van leerlingen is zodanig groot dat er naar het oordeel van de regering sprake is van een (zeer) substantiële

noodzaak om de hierboven beschreven regels in de wet op te nemen. Daarbij is, met het oog op de vrijheid van onderwijs in het wetsvoorstel ruimte gelaten aan schoolbesturen om hun eigen invullingen te geven aan de verplichtingen op basis van hun eigen (pedagogische of onderwijskundige) visie en betreffen de voorgestelde wijzigingen grotendeels inspanningsverplichtingen. Zodoende wordt de autonomie van scholen en docenten zoveel mogelijk in stand gelaten. Naar het oordeel van de regering zijn de voorgestelde wijzigingen dan ook proportionele en gerechtvaardigde beperkingen van de onderwijsvrijheid en zijn zij dus in overeenstemming met artikel 23 van de Grondwet.

Gelet op het verschillende karakter van de voorstellen over, enerzijds, het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg en, anderzijds, het voorstel over het evidence-informed werken worden deze onderwerpen hieronder apart beschreven.

4.2. *Ononderbroken ontwikkelingsproces en stelsel van kwaliteitszorg*

Met het concretiseren van de deugdelijkheidseisen van het ononderbroken ontwikkelingsproces en het stelsel van kwaliteitszorg beoogt de regering de basiskwaliteit van het onderwijs te borgen. De noodzakelijkheid van het voorstel is toegelicht in de paragrafen 2.1., 2.2. en 2.3. Het doel is kortweg om schoolbesturen meer rechtszekerheid te bieden over de vraag wanneer zij aan deze wettelijke normen voldoen. Tegelijkertijd wordt in deze memorie aangegeven welke ruimte bestaat voor schoolbesturen om invulling te geven aan de eisen binnen de grenzen van de wet. Dit komt niet alleen de kwaliteit van het onderwijs ten goede, maar bakent de vrijheidssfeer van scholen bovendien helder af. De proportionaliteit van de voorstellen is geborgd door aan te sluiten bij de interpretatie van de wetgever in de parlementaire geschiedenis en de praktijk op veel scholen. Deze wijzigingsvoorstellen kunnen aldus worden gekarakteriseerd als een codificatie van de bestaande praktijk.

4.3. *Evidence-informed werken*

Met de opdracht aan schoolbesturen om gebruik te maken van actuele kennis uit onderzoek en praktijk, rekening houdend met de omstandigheden van de school, worden schoolbesturen gestimuleerd om bewuste, onderbouwde keuzes te maken over de inrichting van het onderwijs. Het is in het belang van leerlingen om onderwijs te krijgen waarbij actuele inzichten uit onderzoek en praktijk worden meegenomen en dat een schoolbestuur eenmaal gekozen onderwijsmethoden op basis van die inzichten periodiek heroverweegt. Zo kan worden geborgd dat het onderwijs dat leerlingen krijgen, waaronder de instructie, de onderwijsmethode en de werkwijzen, effectief is.

De voorgestelde eis om in het onderwijs gebruik te maken van kennis uit onderzoek en praktijk raakt aan de vrijheid van leermiddelen die is geborgd in artikel 23, zesde lid, van de Grondwet. Het wetsvoorstel houdt rekening met deze eis door te regelen dat op de school gebruik wordt gemaakt van kennis en de school dientengevolge inzicht heeft in de kennis uit onderzoek en praktijk die relevant zijn voor de school. Het wetsvoorstel schrijft niet voor dat de conclusies uit onderzoeken daadwerkelijk worden ingezet op de school. Het wetsvoorstel laat ruimte voor het schoolbestuur om te bepalen welke kennis uit onderzoek en praktijk past binnen de onderwijs- en kwaliteitsvisie en omstandigheden van de school. Uit het wetsvoorstel en de algemene zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs volgt evenwel dat het schoolbestuur deugdelijk onderbouwde keuzes maakt en kan uitleggen waarom bepaalde kennis uit wetenschap en praktijk wordt toegepast, en omgekeerd, waarom de toepassing van andere inzichten uit wetenschap en praktijk niet zinvol wordt geacht. Indien sprake is van een algehele weigering om gebruik te maken van kennis uit onderzoek en praktijk, geen redelijke onderbouwing kan worden gegeven van gemaakte keuzes, of wanneer een school eenmaal gekozen onderwijsmethoden niet periodiek heroverweegt op basis van inzichten uit onderzoek en de praktijk, kan de inspectie hierop handhaven.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

Het waarborgen van een ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen staat aan de basis van het onderwijs(leerproces). Een van de voornaamste doelstellingen van het onderwijs is immers het mogelijk maken van een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen. Deze zorgplicht hangt om die reden samen met en is uitgewerkt in verschillende andere onderwijsrechtelijke voorschriften.

Zorgplicht kwaliteitszorg
Vanuit de gedachte dat het mogelijk maken van een ononderbroken ontwikkelingsproces een kernactiviteit is van het schoolbestuur hangt de zorgplicht over het ononderbroken ontwikkelingsproces nauw samen met de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs en het vereiste om een stelsel van kwaliteitszorg in te richten. Indien de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen op de school niet wordt geborgd volgt daar in beginsel uit dat een schoolbestuur niet voldoet aan haar zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs. Het waarborgen van een ononderbroken ontwikkelingsproces zal daarnaast in beginsel het doel zijn of een van de doelen zijn van het stelsel van kwaliteitszorg. De kwaliteitscyclus zal erop gericht zijn een ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen te waarborgen en indien dit niet of onvoldoende het geval is, zal een schoolbestuur maatregelen moeten nemen ter verbetering.

Uitgangspunten onderwijs
De zorgplicht over het ononderbroken ontwikkelingsproces is geconcretiseerd in de bepalingen over de uitgangspunten van het onderwijs. In de WPO, de WPO BES en de WEC kan worden gezegd dat de zorgplicht nader wordt uitgewerkt in de voorschriften die regelen dat het onderwijs zich richt op de emotionele en verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale culturele en lichamelijke vaardigheden.[97] In de WVO 2020 kan de zorgplicht worden gelezen in artikel 1.4, eerste lid, waarin is bepaald dat het voorgezet onderwijs algemene vorming omvat, de grondslag legt voor het volgen van beroepsonderwijs of hoger onderwijs, en voorbereidt op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt en op deelname aan de maatschappij. Ook de burgerschapsopdracht kan worden gezien als een uitwerking van de eis om een ononderbroken ontwikkeling te waarborgen. In die voorschriften wordt geregeld dat het onderwijs actief burgerschap en sociale cohesie bevordert. In dat kader richt het onderwijs zich onder meer op het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die een leerling in staat stellen deel uit te maken van de samenleving.

Inhoud van het onderwijs (kerndoelen)
De zorgplicht voor het ononderbroken ontwikkelingsproces wordt ook ten dele geconcretiseerd in de artikelen over de inhoud van het onderwijs (de kerndoelen) en de onderliggende algemene maatregelen van bestuur. De kerndoelen bestaan uit de te bereiken doelstellingen voor een school aan het eind van het basisonderwijs, speciaal onderwijs of de onderbouw van het voortgezet (speciaal) onderwijs.[98] De kerndoelen geven een beschrijving van de kwaliteiten van leerlingen op het gebied van kennis inzicht en vaardigheden.[99] De doelen van de regelingen over de kerndoelen overlappen met de doelen van de zorgplicht over het ononderbroken ontwikkelingsproces, namelijk het afstemmen van het onderwijs op de leerling, het ondersteunen van de individuele ontwikkeling van leerlingen en het waarborgen van een doorgaande leerlijn naar het vervolgonderwijs.[100]

In artikel 9, eerste lid, van de WPO, artikelen 11 en 12 van de WPO BES en artikel 13 van de WEC is geregeld wat het onderwijs, *waar mogelijk in samenhang*, omvat. In artikel 2.14 van de WVO 2020 is een soortgelijke bepaling opgenomen waarin is geregeld dat het bevoegd gezag voor de eerste twee leerjaren een *samenhangend* onderwijsprogramma inricht.[101] De interpretatie van 'samenhang' moet in het onderhavige wetsvoorstel worden onderscheiden van de bepalingen over de kerndoelen. Het onderhavig wetsvoorstel verplicht om het onderwijs, zijnde breder dan de uitwerking van de kerndoelen, in te richten op een samenhangende wijze teneinde de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen te kunnen realiseren. Dit houdt bijvoorbeeld in dat soepele overgangen worden gerealiseerd tussen leerjaren, bijvoorbeeld door het organiseren van een goede overdracht.

---

[97] Artikel 8, tweede lid van de WPO, artikel 10, tweede lid van de WPO BES en artikel 11, derde lid, van de WEC.
[98] Artikel 9, negende lid, WPO
[99] Artikel 9, negende lid, WPO
[100] Stb. 2005, 551 (NvT) p. 13-14.
[101] In het wetsvoorstel herziening wettelijke grondslagen kerndoelen worden wijzigingen voorgesteld voor de artikelen 9, eerste lid van de WPO, de artikelen 11 en 12 van de WPO BES en artikel 13 van de WEC 2020 en wordt geregeld dat het onderwijs op doelgerichte en *samenhangende wijze* is gericht op het realiseren van de kerndoelen. In het voorgenomen artikel 2.13 van de WVO 2020 is opgenomen dat het onderwijs voor de eerste twee leerjaren op doelgerichte en *samenhangende wijze* gericht is op het realiseren van de kerndoelen. Met 'samenhangende wijze' wordt verduidelijkt dat het bevoegd gezag een visie dient te ontwikkelen op het onderwijs, die zodanig in het onderwijsprogramma tot uitdrukking komt dat sprake is van een door de leerjaren heen samenhangend programma gericht op het zoveel mogelijk realiseren van de kerndoelen.

Onderwijs voor leerlingen met een aanvullende ondersteuningsvraag
Het borgen van een ononderbroken ontwikkelingsproces voor zieke leerlingen, leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en leerlingen met een onderwijsachterstand zal een specifieke benadering vergen van het schoolbestuur. Voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte moet de zorgplicht over het ononderbroken ontwikkelingsproces worden gelezen in samenhang met de wetgeving over leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, te weten: artikel 8, vierde lid, van de WPO, artikel 10, vijfde lid, van de WPO BES en artikel 2.41 van de WVO 2020. Voor deze groep leerlingen is het nodig dat het onderwijs gericht is op (individuele) begeleiding die is afgestemd op de behoeften van de leerling, om een ononderbroken ontwikkelingsproces te kunnen doorlopen. Voor leerlingen die vanwege hun ziekte in een ziekenhuis verblijven of niet naar school kunnen komen vergt het borgen van een ononderbroken ontwikkelingsproces eveneens een andersoortige benadering van het schoolbestuur. In de wetgeving is voor deze groep leerlingen geëxpliciteerd dat het onderwijs voor leerlingen die vanwege ziekte thuis verblijven of opgenomen zijn in het ziekenhuis zodanig wordt ingericht dat zij op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen genieten.

6. Regeldruk

In deze paragraaf worden de (verwachte) effecten van het onderhavige wetsvoorstel op de regeldruk beschreven. Achtereenvolgens wordt het ervaren nut van het voorstel, de kwalitatieve regeldruk, de werkbaarheid van het voorstel, de regeldrukkosten en het advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) besproken.

6.1. Ervaren nut

Onderhavig wetsvoorstel heeft tot doel het concretiseren van enkele deugdelijkheidseisen, zodat voor schoolbesturen duidelijker is wat van hen gevraagd wordt op het gebied van het in zicht houden en begeleiden van de ontwikkeling van leerlingen en het opzetten en onderhouden van een stelsel van kwaliteitszorg. Normadressaat van de wet en daarmee ook doelgroep van deze wet is het schoolbestuur van een of meerdere scholen.

Uit gesprekken met schoolbesturen en vertegenwoordigers van schoolbesturen, schoolleiders en leraren blijkt dat het concretiseren van de open normen rond ononderbroken ontwikkeling en stelsel van kwaliteitszorg als nuttig worden ervaren. De huidige, open geformuleerde normen brengen voor schoolbesturen vragen met zich mee over hoe de norm te begrijpen. Een concretisering van de wettelijke normen wordt daarom naast nuttig, ook als het meest effectief geacht om deze vragen weg te nemen.

Wel worden er kritische kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop in onderhavig voorstel invulling wordt gegeven aan het stelsel van kwaliteitszorg. Het voorstel wordt, met name op het punt van evidence-informed werken, door een deel van de schoolbesturen minder nuttig ervaren. Schoolbesturen geven de voorkeur aan andere vormen van stimulering van evidence-informed werken dan wetgeving en vrezen voor inperking van de vrijheid van inrichting op hun scholen. Het proces van evidence-informed werken wordt op zichzelf wel als nuttig en waardevol ervaren. Er zijn tevens bestuurders, schoolleiders en leraren die een norm vanuit de overheid juist verwelkomen om te zorgen dat het onderwijs kennis over effectieve aanpakken veel beter benut.

PM uitkomsten internetconsultatie.

6.2. Kwalitatieve regeldruk

Zoals in paragraaf 2.1. van deze toelichting beschreven geven de bestaande wettelijke eisen ten aanzien van de ononderbroken ontwikkeling en het stelsel van kwaliteitszorg onvoldoende houvast aan schoolbesturen voor de inrichting van hun scholen in lijn met de gestelde wettelijke eis. De huidige normen laten relatief veel ruimte voor interpretatie in zowel de uitvoering op scholen als in het toezicht van de inspectie.[102]

[102] https://www.oberon.eu/media/qwbltc1a/evaluatie-deugdelijkheidseisen.pdf.

Zoals in paragraaf 2.1 beschreven heeft dat twee gevolgen. Ten eerste dat de verwachtingen die schoolbesturen vanuit de huidige normen krijgen ten aanzien van deze wettelijke eisen niet helder zijn. Anders gesteld, schoolbesturen weten niet wat de minimumnormen zijn waar zij ten aanzien van ononderbroken ontwikkeling en stelsel van kwaliteitszorg aan moeten voldoen. Ten tweede vragen de open normen om nadere interpretatie door de toezichthouder om het toezicht op de norm mogelijk te maken. Dit zorgt er tevens voor dat de schoolbesturen zich zoveel mogelijk richten op de norm, zoals deze door de toezichthouder nader geïnterpreteerd wordt.

Uit gesprekken met schoolbestuurders en schoolleiders blijkt dat de onduidelijkheid omtrent de huidige normen leidt tot nauwelijks of juist overmatige sturing vanuit het schoolbestuur richting scholen. Beiden reacties zorgen voor spanning op de kwaliteit van het onderwijs en ervaren werkdruk op de werkvloer. Tevens zorgt deze onduidelijkheid voor (ervaren) regeldruk op de schoolbesturen. Zij zijn zoekende naar de betreffende norm, hoe ze deze moeten begrijpen en welke handelingen zij moeten verrichten om aan de norm te voldoen. Daarbij komt ook onduidelijkheid over welke informatie ze moeten kunnen laten zien aan de toezichthouder en dus moeten verzamelen op hun scholen.

Door het concretiseren van de eisen omtrent ononderbroken ontwikkeling en het stelsel van kwaliteitszorg streeft dit wetsvoorstel een bron van onzekerheid voor schoolbesturen weg te nemen. Het onderhavige wetsvoorstel draagt daarmee bij aan het verlichten van (ervaren) regeldruk bij schoolbesturen. Zij weten beter wat de norm is, hoe ze deze moeten begrijpen en wat ze moeten doen om aan deze norm te voldoen. De verwachting is dat schoolbesturen hierdoor ook beter in staat zullen zijn om effectieve afspraken met hun scholen te maken over hoe zij zicht houden op kwaliteit en hoe zij dit met elkaar organiseren. Schoolbesturen kunnen hun scholen gerichter bevragen op data(-analyses) en andere informatie, wat een verlichting van de (ervaren) regeldruk op scholen met zich mee brengt. Ook zij weten beter wat van hen verwacht wordt en op welke manier.

Onderdeel van de concretisering van de norm voor het stelsel van kwaliteitszorg is het toevoegen van het evidence-informed werken. De bedoeling van de concretisering zijn duidelijkere verwachtingen voor scholen en daarmee ook een verlichting van de (ervaren) regeldruk. Het introduceren van evidence-informed werken als nieuwe eis brengt echter mogelijk – zeker in het begin – een verhoging van de (ervaren) regeldruk met zich mee gezien het proces dat hiervoor op school ingericht dient te worden. De verwachting is dat de (ervaren) regeldruk zal dalen op het moment dat schoolbesturen hun draai met evidence-informed werken hebben gevonden. Het herkenbare, cyclische proces van evidence-informed werken kan schoolbesturen houvast bieden bij de verbetering van hun onderwijs.

6.3. Werkbaarheid

Gelet op het doel van onderhavig wetsvoorstel zijn gesprekken met belanghebbenden (leraren, schoolbesturen, schoolleiders en vertegenwoordigers van dezen) gericht op welke elementen in de wettekst bijdragen aan de begrijpelijkheid van de wet. Het streven is dat de normen in onderhavig wetsvoorstel in ieder geval concreter – en daarmee begrijpelijker – zijn ten opzichte van de huidige normen. PM internetconsultatie

Bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is gekeken naar welke handelingen door belanghebbenden op dit moment begrepen worden als noodzakelijk voor het voldoen aan de normen van ononderbroken ontwikkeling en stelsel van kwaliteitszorg. Tevens is bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel gekeken naar de uitwerking van de huidige eisen in de toezichtkaders van de inspectie. Hierdoor sluit de voorgestelde concretisering aan bij de huidige praktijk en systemen van schoolbesturen en hun scholen. De bedoeling is dat de voorgestelde eisen in de toepassing leiden tot aanscherping van bestaande procedures en eventueel opvullen van lacunes door schoolbesturen. PM internetconsultatie

Voor een deel van de schoolbesturen zullen de handelingen rondom het evidence-informed werken als onderdeel van de kwaliteitszorgcyclus nieuw zijn. In het begin zal dit mogelijk meer aandacht vragen om dat op een goede manier in te richten. Het evidence-informed werken wordt daarom

ondersteund door flankerend beleid. Via initiatieven als de Kennisrotonde[103] en onderwijskennis.nl[104] wordt (wetenschappelijke) kennis en kennis over het proces van evidence-informed werken[105] voor scholen en schoolbesturen ontsloten. Met initiatieven als Ontwikkelkracht[106] en het Masterplan Basisvaardigheden[107] ondersteunt de regering het evidence-informed werken.

6.4. Regeldrukkosten

Schoolbesturen hebben een reeds bestaande verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg en het verzorgen van een ononderbroken ontwikkelproces op hun scholen. Dat betekent dat in de praktijk een groot deel van de handelingen – voortvloeiend uit de verplichtingen van onderhavig wetsvoorstel – reeds worden uitgevoerd. Voor de berekening van de regeldrukkosten zijn dan ook de volgende aannames gedaan:

- Schoolbesturen beschikken reeds over een systeem voor het verzamelen, verwerken en analyseren van resultaten en andere leerlingengegevens. Daar hoeven zij geen investeringen meer voor te doen.
- Schoolbesturen beschikken reeds over de (basis)elementen voor het voorzien in een ononderbroken ontwikkeling en systeem van kwaliteitszorg.
- In het schoolplan leggen scholen al hun belangrijkste elementen voor hun stelsel van kwaliteitszorg en onderwijskundig beleid vast, hiervoor hoeft geen nieuw plan gemaakt te worden.[108]
- Aangezien de regeldrukkosten bij onderhavig wetsvoorstel doorlopende processen binnen schoolbesturen beschrijven, zijn de regeldrukkosten structureel.

In de tabel hieronder is in de kolom 'Handelingen bestaand' weergegeven welke handelingen gezien worden als reeds onderdeel van het werkproces van schoolbesturen. In de kolom 'Handelingen aanvullend' is weergegeven welke handelingen gezien worden als aanvulling naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel in het werkproces van schoolbesturen. De regeldrukkosten zijn bepaald op basis van de nieuwe handelingen.

Handeling bestaand	**Handeling nieuw**	**Regeldrukkosten**
	Kennisnemen van geconcretiseerde wettelijke eis	€ 14.512,50
	Blijvend overleg over kwaliteit	€ 261.225,00
Verzamelen en verwerken resultaten school en groepsniveau (alle sectoren)		
Analyseren resultaten		
Identificeren verbetervraag		
	Kennis uit onderzoek verzamelen en lezen	€ 348.300,00
	Kennisnemen en informeren	€ 58.050,00
	Afspraken maken in team over te werken aanpak	€ 928.800,00
Gezamenlijk plan verbetering op- en bijstellen		
Plan verbetering uitvoeren		
	Bewaken voortgang plan verbetering	€ 232.200,00
	Evaluatie plan verbetering	€ 232.200,00
Verzamelen en verwerken resultaten leerlingen en leerlingenpopulatie (vo)		

[103] https://www.kennisrotonde.nl/
[104] https://www.onderwijskennis.nl/
[105] https://www.onderwijskennis.nl/leidraden
[106] https://www.programmaontwikkelkracht.nl/
[107] https://www.masterplanbasisvaardigheden.nl/
[108] In deze brochure wordt toegelicht aan welke eisen het schoolplan moet voldoen: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0078cdef-da68-416d-8d9b-b183e77ab866/pdf. Het schoolplan is een wettelijke verplichting vastgelegd in artikel 12, WPO en artikelen 2.88 t/m 2.91, WVO 2020.

Uitlezen leerlingvolgsysteem (po/so)		
Opstellen doorlopende leerlijnen		
Lessen aansluiten op leerlingen en leerlijn		
Opstellen/verzorgen overdracht leerlingen		
Totaal nieuwe handelingen		**€ 2.075.287,50**

6.5. Advies van het ATR

PM na adviestraject

7. Financiële gevolgen

Voor dit wetsvoorstel worden geen aanvullende kosten verwacht. Het maakt dus onderdeel uit van de reguliere bekostiging.

Allereerst betreft het wetsvoorstel een concretisering van enkele bestaande deugdelijkheidseisen. De eisen die worden geconcretiseerd, dienen al opgevolgd te worden door de schoolbesturen. Om deze reden worden geen extra kosten verwacht.

Het evidence-informed werken vraagt om focus op wat daadwerkelijk bijdraagt aan de onderwijskwaliteit. Om deze focus te kunnen aanbrengen is kennis uit zowel onderzoek als de praktijk en kennis over de omstandigheden van de school van belang. Daar waar onderwijskwaliteit wordt geboden behoort dit al tot de dagelijkse werkzaamheden van besturen en scholen. Evidence-informed werken zal daarom geen financiële gevolgen hebben, maar vraagt van sommige besturen en scholen om een andere manier van organiseren en prioriteren.

8. Advies en consultatie

PM

9. Toepassing Caribisch Nederland

Bij nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland geldt voor Caribisch Nederland het principe comply or explain (‘pas toe of leg uit’). Dit houdt in dat moet worden beoordeeld of wijzigingen ook kunnen worden toegepast op Caribisch Nederland of dat er redenen zijn om dat niet te doen. Het principe comply or explain biedt de benodigde ruimte voor maatwerk en differentiatie. De onderwijskwaliteit dient ook op Caribisch Nederland goed te worden geborgd. Hiervoor zijn dezelfde voorwaarden van toepassing als die voor het primair, voortgezet en speciaal onderwijs in Europees Nederland. Daarom wordt in dit wetsvoorstel ‘comply’ toegepast voor de sectorwetten voor de BES. Dit betekent dat ook de begrippen ononderbroken ontwikkeling, het stelsel van kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur en evidence-informed werken in de sectorwetten voor de BES worden geconcretiseerd dan wel toegevoegd. In dit wetsvoorstel is ten aanzien van de WPO BES de beschrijving van de uitwerking van het eilandelijk zorgplan in het schoolplan als onderdeel van het stelsel van kwaliteitszorg overgeheveld naar de beschrijving van het onderwijskundig beleid. Dit is in overeenstemming met de WVO 2020, waarin de uitwerking van het eilandelijk zorgplan apart wordt opgenomen in het schoolplan en geen onderdeel vormt van het stelsel van kwaliteitszorg.

10. Inwerkingtreding

De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 augustus 2026.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, artikel III, onderdeel A, artikel IV, onderdeel A (wijziging artikelen 8 WPO, 10 WPO BES, 1.4 WVO 2020 en 11 WEC)

In deze onderdelen wordt het voorschrift waarin wordt geregeld dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces moeten kunnen doorlopen geconcretiseerd. Daarnaast zijn enkele (wetstechnische) verbeteringen doorgevoerd en is de bepaling in de WPO, WPO BES, WVO en de WEC waar mogelijk geüniformeerd.

Verbeteringen wettekst
Ter verduidelijking wordt in de onderdelen a en b gesproken over 'leerling', in plaats van het meervoud 'leerlingen'. Hiermee wordt benadrukt dat het onderwijs naar redelijkheid wordt afgestemd op de individuele ontwikkeling van de leerling.[109] Dit vraagt onderwijskundige differentiatie: om aan te sluiten bij de specifieke ontwikkeling van het individuele kind worden voor dezelfde leerinhoud naar alle redelijkheid verschillende middelen en methoden aangeboden. De bedoeling van de wetgever wordt door deze verduidelijking bestendigd in de wettekst.

In de bepaling in de WEC zijn (wetstechnische) verbeteringen aangebracht. Het woord 'gewoon' is komen te vervallen in de zin 'zo mogelijk brengt het kinderen tot het volgen van gewoon onderwijs in basisscholen of scholen voor voortgezet onderwijs'. Daarmee wordt de gelijkwaardigheid tussen leerlingen in alle onderwijssectoren onderstreept. Daarnaast zijn het nieuwe tweede lid enkele verwijzingen naar andere wetgeving gecorrigeerd.

Zorgplichten ononderbroken ontwikkelingsproces
De concretisering van de norm over het ononderbroken ontwikkelingsproces in de onderdelen a en b betreffen zorgplichten (inspanningsplichten), gezien het karakter van de regeling over het ononderbroken ontwikkelingsproces. Leerlingen dienen een ononderbroken ontwikkelingsproces te *kunnen* doorlopen. Van schoolbesturen wordt niet verwacht de ononderbroken ontwikkeling van iedere leerling daadwerkelijk te waarborgen. Ter concretisering regelt dit wetsvoorstel dat het schoolbestuur zich in dient te spannen om 1) het onderwijs op planmatige en samenhangende wijze in te richten en te (laten) verzorgen en 2) het onderwijs af te stemmen op de ontwikkeling en de onderwijsbehoeften van de leerling.

Zo ligt het gezien het collectieve karakter van het onderwijs in de rede dat het onderwijs niet afgestemd kan worden op de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van iedere individuele leerling. De belangen van de leerling moeten altijd worden afgewogen tegen de belangen van het collectief en van de andere betrokkenen in het onderwijs. De voorgestelde concretisering in onderdeel b vereist om die reden een inspanning van schoolbesturen om binnen de bredere belangenafweging op een school zorg te dragen dat het onderwijs wordt afgestemd op de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van leerlingen. Uit deze concretisering volgt dientengevolge geen absolute aanspraak voor leerlingen op onderwijs dat is afgestemd op hun individuele voortgang en onderwijsbehoeften.

Met deze zorgplichten onderstreept de regering dat de uitvoering van deze wettelijke voorschriften primair ligt in het onderwijs: schoolbesturen, schoolleiders en (onderwijs)personeel. De betrokkenen binnen het onderwijs behouden, mede gelet op de grondwettelijk geborgde vrijheid van onderwijs, de ruimte om vanuit hun respectievelijke professionaliteit keuzes te maken over de specifieke inrichting van het onderwijs.

Zie voor een nadere toelichting over de zorgplicht over het ononderbroken ontwikkelingsproces paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Leerlingvolgsysteem

[109] Kamerstukken II 1979/80, 14 428, nr. 12 (MvA WBO), p. 26.

De reeds geldende interpretatie van de wetgever is dat voor het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen inzicht in het niveau van leerlingen cruciaal is.[110] Dit inzicht kan onder andere worden verkregen met behulp van een leerling- onderwijsvolgsysteem. Om de samenhang tussen deze bepalingen te benadrukken wordt in de WPO, WPO BES en de WEC verwezen naar de voorschriften over een leerlingvolgsysteem. Hoewel het ook in het voortgezet onderwijs belangrijk is om inzicht te hebben in het niveau van de ontwikkeling van de leerlingen voor het afstemmen van het onderwijs op de onderwijsbehoeften, bestaat in de WVO 2020 BES geen verplichting om een leerlingvolgsysteem te gebruiken. In een Kamerbrief d.d. 24 januari 2018 heeft de regering aangegeven het niet noodzakelijk te vinden om het leerlingvolgsysteem in het voortgezet onderwijs wettelijk te verplichten, aangezien de grote meerderheid van de scholen in het voortgezet onderwijs een leerlingvolgsysteem gebruikt.[111] Daarom wordt in de WVO 2020 niet verwezen naar het leerlingvolgsysteem. Het ligt evenwel in de rede dat ook in het voortgezet onderwijs inzichten uit het leerlingvolgsysteem worden gebruikt om de ononderbroken ontwikkeling van leerlingen te kunnen borgen.

Zie over het afstemmen van het onderwijs op de ontwikkeling van leerlingen paragraaf 3.1 van de toelichting.

Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B, artikel III, onderdeel B en artikel IV, onderdeel B (wijziging artikelen 10 WPO, 13 WPO BES en 2.87 WVO 2020 en 19 WEC)

Met deze onderdelen worden de zorgplichten over de kwaliteit van het onderwijs en het stelsel van kwaliteitszorg in de sectorwetten geconcretiseerd.

Concretisering zorgplichten kwaliteit van het onderwijs en stelsel van kwaliteitszorg
De zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs vereist van schoolbesturen dat zij zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Het staat het bevoegd gezag vrij op welke wijze het zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de school, zolang het voldoet aan de wettelijke voorschriften. Deze zorgplicht kan gekarakteriseerd worden als een zorgplicht met een kwalitatieve doelstelling.[112] Het handelen overeenkomstig de doelstelling, te weten: zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs, is immers niet eenduidig vast te stellen. Om vast te kunnen stellen of schoolbesturen conform de verplichting handelen is interpretatie van de norm noodzakelijk. In de interpretatie en toepassing van deze norm dient de overheid enige terughoudendheid te betrachten, voor zover die interpretatie niet blijkt uit de tekst van de wet of de wetsgeschiedenis.

Het wetsvoorstel sluit aan bij de bestaande regelgeving voor wat er ten minste wordt verstaan onder kwaliteit van het onderwijs: het voldoen aan de bij of krachtens de onderwijswetgeving gegeven voorschriften en het uitvoering geven van een stelsel van kwaliteitszorg. Het uitvoering geven aan een stelsel van kwaliteitszorg wordt expliciet genoemd, nu deze verplichting ook geldt voor de eigen opdrachten voor het onderwijs die het schoolbestuur beschrijft in het schoolplan. De regering erkent dat de betekenis die in de praktijk aan de kwaliteit van het onderwijs wordt gegeven breder is dan alleen het voldoen aan de wettelijke voorschriften in de onderwijswetgeving. Deze bredere betekenis van de kwaliteit van het onderwijs valt echter buiten het bereik van de wetgever en behoort in beginsel tot het domein van het bevoegd gezag en het onderwijspersoneel. De wettelijke voorschriften zijn het aangrijpingspunt voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

In de huidige wettekst is het bevoegd gezag verplicht om als onderdeel van de beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg in het schoolplan in te gaan op het bewaken van een ononderbroken ontwikkelingsproces een. Alhoewel de regering onderschrijft dat het bewaken van een ononderbroken ontwikkelingsproces een fundamenteel onderdeel is van de kwaliteitszorg, komt deze bepaling niet meer terug in de tekst van de wet, nu de eis van het bewaken van een ononderbroken ontwikkelingsproces reeds volgt uit de invulling van de zorgplicht voor de kwaliteit

[110] Kamerstukken II 2019/20, 35 297, nr. 3, p. 56.
[111] Kamerstukken II 2017/18, 33 661, nr. 12.
[112] Zie ook over doelvoorschriften kwalitatieve doelstellingen: W.W. Timmer, *Het doel wel gesteld – een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit (2011), p. 26-27.

van het onderwijs: het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften. Daarnaast is het schoolbestuur reeds verplicht in het onderwijskundig beleid, dat deel uitmaakt van het schoolplan, te beschrijven op welke wijze de wettelijke voorschriften over de uitgangspunten en de doelstelling van het onderwijs worden uitgewerkt. Het bewaken van het ononderbroken ontwikkelingsproces is een van de doelstellingen van het onderwijs.

Bewaken, evalueren en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs
De regering concretiseert met het wetsvoorstel dat het bevoegd gezag in het kader van het stelsel van kwaliteitszorg de kwaliteit van het onderwijs bewaakt, evalueert en verbetert. Daarbij benadrukt de regering dat deze verplichting een procesvoorwaarde betreft: vereist is dat het bevoegd gezag de kwaliteit van het onderwijs bewaakt, evalueert en verbetert op een planmatige en cyclische wijze. Het bevoegd gezag kan zelf invulling geven aan deze verplichting. Het staat het bevoegd aldus vrij om bijvoorbeeld de methoden te kiezen in deze werkwijze of de verbetermaatregelen te kiezen voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

Daarbij is tot uitgangspunt genomen dat de kwaliteit van het onderwijs (vrijwel) altijd verbeterd kan worden. Het bevoegd gezag kan de kwaliteit van het onderwijs bijvoorbeeld verbeteren naar aanleiding van ontwikkelingen op de school, zoals een veranderende leerlingpopulatie of wijzigingen in het personeelsbestand, of ontwikkelingen buiten de school, zoals nieuwe onderwijskundige inzichten of veranderende wet- en regelgeving. Het is evenwel voorstelbaar dat een kwaliteitscyclus in sommige gevallen niet is afgerond binnen de tijdspanne die het schoolplan beslaat (vier jaar), bijvoorbeeld omdat een diepgaande analyse nodig is over het probleem dan wel de oplossing. Het daadwerkelijke verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs kan in deze situaties de periode van meerdere schoolplannen beslaan.

Relatie stelsel van kwaliteitszorg, schoolplan en onderwijskundig beleid
Het uitgangspunt bij het inrichten van het stelsel van kwaliteitszorg is dat het bevoegd gezag een visie op de kwaliteit van het onderwijs voor ogen heeft, dit vertaalt naar doelstellingen en stuurt op het behalen daarvan. In het schoolplan, meer specifiek: het onderwijskundig beleid, beschrijft het bevoegd gezag de uitwerking van de wettelijke voorschriften over de uitgangspunten, doelstelling en inhoud van het onderwijs. Daarnaast geeft het bevoegd gezag aan welke eigen opdrachten (of: doelstellingen) het heeft voor het onderwijs. Uit het onderwijskundig beleid moeten bijvoorbeeld de leer- en ontwikkelingsdoelen of de onderwijs- en vormingsdoelen van de school kunnen worden afgeleid.[113] Met een stelsel van kwaliteitszorg wordt door een cyclisch en planmatig proces en een kwaliteitscultuur gewerkt aan deze onderwijsdoelen.

Kwaliteitscultuur
Een onderdeel van de kwaliteitszorg is het bevorderen van een cultuur waarin het bevoegd gezag in gezamenlijkheid met het onderwijspersoneel, zich richt op het bewaken en verbeteren van de kwaliteit en het behalen van de gewenste kwaliteit. Het bevorderen van de kwaliteitscultuur behelst een inspanningsverplichting. Van belang is dat het bevoegd gezag maatregelen neemt om de kwaliteitscultuur op een school te bevorderen. In paragraaf 3.2.4 van het algemeen deel worden voorbeelden gegeven van maatregelen die een bevoegd gezag kan nemen. Gezien het bevoegd gezag niet noodzakelijkerwijs invloed heeft op alle factoren die tezamen zorgen voor een kwaliteitscultuur wordt niet vereist van scholen dat zij een kwaliteitscultuur hebben op een school. Er kan immers sprake zijn van een school die recent is opgericht, waarbij de kwaliteitscultuur in vorming is, of sprake zijn van een nieuwe aanwas van personeel die tezamen uiteindelijk de kwaliteitscultuur moeten vormgeven.

In deze bepaling is de nadruk gelegd op de onderlinge samenwerking tussen het bevoegd gezag en het personeel. Beide vormen een integraal onderdeel van een kwaliteitscultuur. Het is om die reden belangrijk dat het bevoegd gezag borgt dat bij beslissingen over de kwaliteit van het onderwijs aandacht is voor de inbreng van het personeel. Het bevorderen van een kwaliteitscultuur houdt in dat het bevoegd gezag procedures inricht en activiteiten onderneemt om in gezamenlijkheid met het personeel de kwaliteit van het onderwijs te bewaken, evalueren en verbeteren.

[113] Kamerstukken II, 1996/97, 25 459, nr. 3, p. 6.

Onder personeel wordt verstaan al het personeel in de zin van artikel 1 van de WEC, artikel 1 van de WPO, artikel 1 van de WPO BES en artikel 1.1. van de WVO 2020. Het gaat dus om meer dan alleen het onderwijspersoneel. Elk personeelslid zal immers op zijn eigen manier een belangrijke rol spelen bij het creëren van onderwijskwaliteit en een schoolomgeving waarin leerlingen zich kunnen ontwikkelen. Het aandeel van elk personeelslid in de kwaliteitscultuur zal afhangen van zijn rol. Zo kan een leerkracht een bijdrage leveren aan bijvoorbeeld de verbetering van onderwijsmethoden en didactische werkvormen, terwijl een schoolconciërge kan een bijdrage leveren aan de randvoorwaarden voor de kwaliteit van het onderwijs, zoals het op orde brengen van het materiaal op school.

Evidence-informed werken (derde lid)
In het kader van de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs wordt op de school gebruik gemaakt van kennis uit onderzoek en praktijk, rekening houdend met de context van de school. Deze verplichting is gericht aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag maakt dan ook, in de eerste plaats, gebruik van kennis uit onderzoek en praktijk bij beslissingen over de kwaliteit van het onderwijs. In de tweede plaats behelst de verplichting dat op de school gebruik wordt gemaakt van kennis uit onderzoek en praktijk, door leerkrachten en ander personeel bij keuzes die betrekking hebben op het onderwijs. Het bevoegd gezag ziet erop toe en is ervoor verantwoordelijk dat dit (op schoolniveau) gebeurt.

Zie voor een nadere toelichting over het stelsel van kwaliteitszorg hoofdstuk 3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdelen C en D, artikel II, onderdelen C en D, artikel III, onderdelen C, D en E en artikel IV, onderdelen C en D (wijziging artikelen 12 en 13 WPO, 15 en 16 WPO BES, 2.88, 2.91 en 2.92 WVO 2020 en 21 en 22 WEC)

In deze onderdelen worden de artikelen over het schoolplan en de schoolgids aangepast en in overeenstemming gebracht met het wetsvoorstel.

Schoolplan
Met het oog op de geconcretiseerde norm over het stelsel van kwaliteitszorg regelt het wetsvoorstel in de artikelen over het schoolplan en de schoolgids een verwijzing naar de nieuw voorgestelde artikelleden waarin is geconcretiseerd wat het stelsel van kwaliteitszorg omvat.

Caribisch Nederland WPO BES
In de huidige tekst van de WPO BES staat dat het bevoegd gezag de beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg in het schoolplan omvat op welke wijze het eilandelijk zorgplan wordt uitgewerkt. Deze uitwerking is echter beter op zijn plaats in het schoolplan als onderdeel van het onderwijskundig beleid, waarin de school onder andere beschrijft hoe ze invulling geeft aan de onderwijsdoelen zoals de zorgvoorzieningen voor leerlingen die daar behoefte aan hebben. In de WVO 2020 is de uitwerking van het eilandelijk zorgplan reeds onderdeel van het schoolplan. Met dit wetsvoorstel worden de bepalingen voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland derhalve geüniformeerd.

Zie voor een nadere toelichting over de toepassing in Caribisch Nederland paragraaf 9 van het algemeen deel van de toelichting.

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Mariëlle Paul