

From: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Date: Thursday, December 4, 2025, 11:12 AM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: Publicatie advies Onderwijsraad

Attachments:

Advies wetsvoorstel wet concretisering ononderbroken ontwikkelingsproces en kwaliteitszorg - DEF.pdf

Van: 5.1.2.e <5.1.2.e@onderwijsraad.nl>
Verzonden: donderdag 4 december 2025 10:27
Aan: 5.1.2.e <5.1.2.e@eerstekamer.nl>
Onderwerp: Publicatie advies Onderwijsraad

Geachte 5.1.2.e

De Onderwijsraad heeft vandaag, 4 december 2025, het wetgevingsadvies Wet concretisering ononderbroken ontwikkelingsproces en stelsel van kwaliteitszorg gepubliceerd. Hierbij ontvangt u de digitale versie.

Wilt u zo vriendelijk zijn voor verspreiding zorg te dragen?

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groeten,

5.1.2.e
Directiesecretaresse

Onderwijsraad

Prins Willem Alexanderhof 20 | 2595 BE Den Haag
Postbus 90520 | 2509 LM Den Haag
Telefoon (070) 310 00 00
Mobiel: 5.1.2.e
E-mail 5.1.2.e@onderwijsraad.nl
Website www.onderwijsraad.nl

Aanwezig: ma, wo, do, vr.



Op de hoogte blijven van recente publicaties, verwachte adviezen en actuele ontwikkelingen? Volg de Onderwijsraad via [LinkedIn](#) of de [nieuwsbrief](#).

Disclaimer: <https://www.onderwijsraad.nl/disclaimer>

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer dr. K.M. Becking
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Meneer de staatssecretaris,

Op 29 augustus 2025 heeft u het voorstel Wet concretisering ononderbroken ontwikkelingsproces en stelsel van kwaliteitszorg (hierna: wetsvoorstel) ter advisering aangeboden aan de Onderwijsraad. De raad reageert hierop met deze brief.

Het wetsvoorstel is een uitwerking van de ambitie die de regering in 2022 heeft uitgesproken, om binnen vijf jaar de belangrijkste eisen aan de onderwijskwaliteit in de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO 2020) en de Wet op de expertisecentra (WEC) te concretiseren en te verduidelijken.¹ Dit wetsvoorstel concentreert zich op twee deugdelijkheidseisen die volgens de toelichting essentiële aspecten van het onderwijsproces omvatten en daarmee de kwaliteit van het onderwijs beogen te verzekeren: de eisen ten aanzien van (1) een ononderbroken ontwikkelingsproces en (2) het stelsel van kwaliteitszorg. Het wetsvoorstel bevat ook de eis dat het bevoegd gezag bij de uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg gebruikmaakt van actuele en relevante kennis uit onderzoek en praktijk ('evidence-informed' werken).

Advies: dien het wetsvoorstel niet in deze vorm in

De Onderwijsraad adviseert het wetsvoorstel niet in deze vorm in te dienen bij de Tweede Kamer. Het voorstel beoogt de eisen die de onderwijswetgeving aan de onderwijskwaliteit stelt, te concretiseren en te verduidelijken, maar slaagt niet in die opzet. Uit het wetsvoorstel blijkt niet hoe verduidelijking van de gekozen deugdelijkheidseisen bijdraagt aan de onderwijskwaliteit, terwijl die bijdrage wel een aanleiding vormt voor het wetsvoorstel. Bovendien zorgt de vormgeving van het wetsvoorstel op een aantal punten juist voor meer onduidelijkheid. Uit de voorgestelde maatregelen en de toelichting blijkt verder dat een helder beeld ontbreekt van de sturingsmogelijkheden van de overheid voor verbetering van onderwijskwaliteit en wat daarin de rol is van wettelijke normen. Hieronder licht de raad dit advies nader toe.

Onderwijsraad onderschrijft noodzaak van duidelijke deugdelijkheidseisen

De raad onderschrijft de noodzaak van duidelijke wettelijke eisen. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat onder andere de zorgen over de teruglopende kwaliteit van basisvaardigheden in het Nederlandse onderwijs vragen om betere wettelijke eisen.² Van de rijksoverheid mag worden verwacht dat deze maatregelen neemt om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen, wanneer die onvoldoende wordt bevonden. Dat vloeit voort uit de grondwettelijke taak om zorg te dragen voor het onderwijs. De raad onderschrijft dat actuele

¹ Kamerstukken II 2022/2023, 31 293, nr. 670.

² Memorie van toelichting p. 13.

en relevante onderwijswetgeving een noodzakelijk onderdeel is van borging van de onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd erkent de raad dat het niet eenvoudig is wettelijke normen te ontwerpen die inhoudelijk relevant en adequaat zijn voor het beoordelen van onderwijskwaliteit.³

In het advies *Essentie van extern toezicht* wees de raad op een te grote discrepantie tussen de onderwijswetgeving en het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs. Dit probleem ontstaat als normen en zorgplichtbepalingen te weinig houvast bieden in de onderwijswetgeving en de Inspectie van het Onderwijs de ruimte neemt om in het toezicht deze normen en plichten in te vullen en te interpreteren. Daardoor verschuift de normstelling van de democratisch gekozen wetgever naar de Onderwijsinspectie en ontstaat het gevaar van normstelling achteraf. Dat wil zeggen dat de interpretatie van normen zich verder verdiept en verbreedt aan de hand van concrete casussen.

Maatregelen leiden niet tot verduidelijking van normen

De raad concludeert dat het huidige wetsvoorstel de ambitie niet waarmaakt de onderwijswetgeving te verduidelijken en zo bij te dragen aan de onderwijskwaliteit. Dat hangt volgens de raad samen met een aantal keuzes die de regering in het wetsvoorstel maakt.

De regering kiest ervoor twee bestaande wettelijke eisen te verduidelijken, maar maakt in de toelichting niet duidelijk waarom ze zich specifiek op deze eisen richt. De raad wees in eerdere adviezen op het belang van normen die gaan over vakinhouden, prestaties, toetsing/examinering en bevoegdheidseisen aan leraren.⁴ De normen waarop dit wetsvoorstel is gericht, gaan daar niet over. Het lijkt erop dat de regering in het wetsvoorstel vooral heeft geprobeerd het geldende toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs wettelijk te verankeren.⁵ Het is niet duidelijk waarom de regering meent dat verheffing van deze kaders tot wettelijke norm bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van onderwijs.

Daarnaast heeft de raad een aantal vragen bij de wijze waarop de regering de normen probeert te verduidelijken. Deze vragen hangen samen met de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt.

De raad constateert dat in het wetsvoorstel normen elkaar overlappen. De raad noemt twee punten. Ten eerste: volgens de bepaling over het *ononderbroken ontwikkelingsproces* moet het onderwijs doelgericht en samenhangend worden ingericht, op een pedagogisch-didactisch deugdelijke wijze worden verzorgd en afgestemd te zijn op de ontwikkeling en de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Dit laatste lijkt dubbelop, aangezien die afstemming doorgaans wordt gezien als belangrijke component van pedagogisch-didactisch handelen. Ten tweede: in de voorgestelde wettekst voor de concretisering van *kwaliteitszorg* wordt verwezen naar de voorgestelde normen voor een ononderbroken ontwikkelingsproces,⁶ zo ontstaat een wirwar aan wettelijke normen die deels overlappen en voor een deel naar elkaar verwijzen. Dat roept de vraag op wat de zelfstandige betekenis is van iedere norm en

³ Onderwijsraad (2022). *Essentie van extern toezicht*, p. 34.

⁴ Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*, p. 37; Onderwijsraad (2022). *Essentie van extern toezicht*, p. 34; zie Onderwijsraad (2007). *Doortastend onderwijstoezicht*.

⁵ Memorie van toelichting, p. 51-52.

⁶ Zie het voorgestelde artikel 10 lid 3 WPO.

hoe deze normen zich tot elkaar verhouden. De toelichting slaagt er niet in dit te verduidelijken.

De raad constateert verder dat de wettekst en de toelichting inhoudelijk uiteenlopen. Op diverse onderdelen is de toelichting concreter dan de wettekst. Op andere punten laat de toelichting juist meer ruimte dan de wettekst. Zo is de voorgestelde wettelijke definitie voor evidence-informed werken breed geformuleerd en laat deze ruimte voor het gebruik van inzichten uit onderzoek en praktijk. Tegelijkertijd verwijst de memorie van toelichting naar de moties inzake 'bewezen effectieve methodes',⁷ wat een smallere omschrijving is dan de definitie van evidence-informed werken in het wetsvoorstel.⁸ Verschil tussen wettekst en toelichting kan leiden tot interpretatieproblemen en onduidelijkheid over de bedoeling van de wet.

De onduidelijkheid wordt nog groter door het gebruik van vage normen. De raad geeft twee voorbeelden. Het eerste betreft de voorgestelde wettelijke uitwerking van de normen voor het ononderbroken ontwikkelingsproces. Volgens de wettekst moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat het onderwijs wordt gegeven op een 'pedagogisch-didactisch deugdelijke wijze'. De memorie van toelichting blijft vervolgens vaag door te stellen dat op basis van deze norm: "verwacht mag worden van het bevoegd gezag dat zij zich naar redelijke maatstaven voldoende inspant om ervoor zorg te dragen dat het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, en anderen, in de klas van zodanige kwaliteit is dat het onderwijs in algemene zin verzorgd wordt op pedagogisch-didactisch deugdelijke wijze."⁹ Dit type evaluatieve normen maakt geen einde aan discussies over de vraag wat 'deugdelijk' dan betekent. Een tweede voorbeeld betreft de voorgestelde uitwerking van de wettelijke zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs (en meer in het bijzonder de verplichting om uitvoering te geven aan een stelsel van kwaliteitszorg). De regering kiest ervoor deze (zorg)plicht te concretiseren door de introductie van een nieuwe zorgplicht voor de bevordering van een 'kwaliteitscultuur'. De norm wordt daarmee niet duidelijker. De onduidelijkheid verplaatst zich naar de vraag hoe het bevoegd gezag aantoont dat het een kwaliteitscultuur bevordert. In algemene zin merkt de raad op dat de regering ervoor heeft gekozen bestaande wettelijke normen te verduidelijken door méér wettelijke normen te stellen. Dat leidt niet per definitie tot meer duidelijkheid, omdat het vooral leidt tot nieuwe vragen over hoe deze normen zich tot elkaar verhouden en waartoe de nieuwe normen verplichten.

Helder beeld nodig van sturingsmogelijkheden

De raad constateert dat het wetsvoorstel en de toelichting geen blijk geven van een duidelijke visie op de wijze waarop de overheid de onderwijskwaliteit kan borgen en wat daarin de rol is van wettelijke eisen. De opgave waarvoor het ministerie zichzelf heeft gesteld, vraagt om een helder beeld van de sturingsmogelijkheden van de overheid en van de wijze waarop wetgeving daaraan kan bijdragen. De positie en verantwoordelijkheid van de minister van OCW in het onderwijsbestel brengen met zich dat de minister de eerst-verantwoordelijke is om dat beeld te ontwikkelen.¹⁰ De kwaliteit van onderwijs kan worden

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31293, nr. 672; Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 96; Kamerstukken II 2023/24, 31293, nr. 724.

⁸ De raad verwijst voor een inhoudelijke afweging over de kansen en risico's van sturen op evidence-informed werken naar een advies dat naar verwachting begin 2026 wordt gepubliceerd.

⁹ Memorie van toelichting, p. 55.

¹⁰ Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen*, p. 29 e.v.

geborgd door wettelijke normen, maar die vormen slechts een onderdeel van het palet aan sturingsmogelijkheden. De raad pleit er daarom voor ook andere sturingsinstrumenten te overwegen. Het interdepartementaal beleidsonderzoek *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid* uit 2022 reikt daarvoor een aantal mogelijkheden aan. De raad wees in het recente advies *Bekwaamheid beter borgen* op de mogelijkheden van een professioneel statuut om op scholen tot een gezamenlijke afstemming te komen inzake onderwijskundig schoolbeleid en kwaliteitszorg, periodieke herijking van bekwaamheidseisen¹¹ en toezicht op de bekwaamheidsdossiers.

Tot slot

De rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid de onderwijskwaliteit te borgen. Dit veronderstelt dat de overheid ook duidelijk maakt wat ze van onderwijsorganisaties verwacht.¹² De raad concludeert dat het wetsvoorstel niet slaagt in de opzet de huidige wettelijke normen te verduidelijken. Uit het voorstel blijkt niet hoe verduidelijking van de gekozen deugdelijkheidseisen bijdraagt aan de onderwijskwaliteit, zoals het voorstel beoogt. Bovendien zorgt de vormgeving van het wetsvoorstel op een aantal punten juist voor meer onduidelijkheid. Uit de voorgestelde maatregelen en de toelichting blijkt verder dat een helder beeld ontbreekt van de sturingsmogelijkheden van de overheid voor verbetering van onderwijskwaliteit en wat daarin de rol is van wettelijke normen. De raad adviseert daarom het voorstel niet in deze vorm in te dienen bij de Tweede Kamer.

Met beleefde groet,

prof. dr. L. Elffers
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur

¹¹ Onderwijsraad (2025). *Bekwaamheid beter borgen*.

¹² Onderwijsraad (2019). *Vrijheid van onderwijs en overheidszorg*, p. 48.