

Lenneke Jansen-Teelen
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50 | 2515 XP Den Haag

datum	22 april 2024	telefoon	06-81498845
onderwerp	Reactie VGS/VBSO op gespreksnotitie verduidelijkte deugdelijkheidseisen onderwijskwaliteit	e-mail	p.vaneijk@vgs.nl

Geachte Lenneke Jansen-Teelen,

Op 25 maart jongstleden vond een gesprek plaats op het ministerie van OCW over de gespreksnotitie verduidelijkte deugdelijkheidseisen onderwijskwaliteit. VGS en VBSO waarderen de geboden gelegenheid om in een vroeg stadium mee te denken. We benadrukken dat het een goed gesprek was waarin voldoende ruimte geboden werd om van gedachte te wisselen. Aan het einde van het gesprek werd ook de conclusie getrokken dat het gesprek niet klaar was en dat er nog ruimte was om schriftelijke input na te zenden. Bij deze gaan VGS en VBSO graag op die uitnodiging in. Hierbij treft u onze reactie op de gespreksnotitie.

Wij zijn uiteraard graag bereid om onze inbreng mondeling toe te lichten. Dat doen we graag in een vervolgesprek.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Namens de [VGS](#) en de [VBSO](#),

Met vriendelijke groet,

Pieter van Eijk

Schriftelijke inbreng VGS/VBSO ten behoefte van voorbereiding wetsvoorstel verduidelijkte deugdelijkheidseisen

In het rapport *Onderwijsvrijheid en overheidszorg* schrijft de Onderwijsraad dat ‘de zorg van de overheid voor het onderwijs [...] in de eerste plaats een stelselverantwoordelijkheid [is]: een verantwoordelijkheid voor de inrichting en het functioneren van het stelsel van onderwijsvoorzieningen.’¹ En verderop: ‘Zo schrijft artikel 23 voor dat de overheid eisen stelt aan de “bekwaamheid” en “zedelijkheid” van onderwijsgeevenden. Een belangrijk instrument vormen eisen op het gebied van “deugdelijkheid” van het onderwijs. Aanvankelijk ging het om randvoorwaarden, zoals dat een leraar vakbekwaam is. Binnen die randvoorwaarden konden scholen zelf kwaliteit realiseren. Gaandeweg zijn deugdelijkheid en kwaliteit echter meer verweven geraakt. De overheid is kwaliteit meer gaan invullen en meer directe kwaliteitseisen gaan stellen, bijvoorbeeld door inhoudelijke doelen te stellen. Het wettelijk vastleggen van zulke deugdelijkheidscriteria verplicht scholen aandacht te besteden aan zaken die de overheid voorschrijft.’²

De Onderwijsraad beschrijft hier onzes inziens terecht dat de overheid de kwaliteit van onderwijs steeds meer is gaan inkleuren door zich meer bezig te houden met de onderwijsinhoud, zoals de aanscherping van de burgerschapsopdracht en de kerndoelen. Daarmee herkennen we de opmerking in het rapport over de evaluatie van de deugdelijkheidseisen funderend onderwijs van Oberon dat de ‘vrijheid van scholen op onderwijsinhoudelijk gebied is afgenomen’³. Ook in het zeer lezenswaardige proefschrift van dr. Jacob de Boer komt deze lijn naar voren die in het kader van de deugdelijkheidseisen beschrijft ‘dat binnen het constitutionele spanningsveld tussen de zorg voor het onderwijs en de onderwijsvrijheid een verschuiving gaande is richting de sociaal-statelijke zijde van artikel 23 Grondwet (dus de verantwoordelijkheid van de overheid om zorg te dragen voor het onderwijs), ten koste van de klassiek-liberale zijde (dus de bescherming van het klassieke grondrecht van de vrijheid van onderwijs). Er is meer behoefte en er wordt meer belang gehecht aan door de overheid gestelde eisen aan het onderwijs die meer dan alleen afvinknormen inhouden, dus die meer de subjectieve kwaliteit van het onderwijs betreffen.’⁴ Deze trend zien wij terug in de voorgestelde verduidelijking van de deugdelijkheidseisen.

Eerst reduceren, dan verduidelijken

Het conceptvoorstel (zie gespreksnotitie verduidelijkte deugdelijkheidseisen – bijlage 1) zet in bij de huidige daling van de kwaliteit van onderwijs en de ervaren overladenheid op scholen. Dat heeft het ministerie doen besluiten om te kijken naar de minimale verwachtingen van schoolbesturen en of die duidelijk genoeg zijn. Wij erkennen volmondig het belang van duidelijke deugdelijkheidseisen, maar onderstrepen tegelijkertijd dat dat niet genoeg is. Het onderwijsveld moet ook kunnen leveren en dat staat of valt met de haalbaarheid.

¹ Onderwijsraad (2019). *Onderwijsvrijheid én overheidszorg*. Den Haag: Onderwijsraad. p.26

² Idem, p. 27.

³ Oberon (2020). *Evaluatie deugdelijkheidseisen funderend onderwijs*. Utrecht: Oberon. p.16

⁴ De Boer, J. (2021). *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*. Tilburg University, Boom juridisch. p.317

Dat vraagt om een forse reductie van het aantal deugdelijkheidseisen. Wij dagen de ambtenaren uit om net zulke goede voorstellen te doen voor het schrappen en versoepelen van de eisen als voor het verduidelijken en aanscherpen.

De deugdelijkheidseisen vragen ook om een verduidelijkingsslag. De Onderwijsraad schreef in het rapport [Essentie van extern toezicht](#) ook dat ‘onderwijswetgeving [...] steeds meer uit open normen en zorgplichten [bestaat]’. Dat creëert onduidelijkheid en een te grote ruimte voor interpretatie van de Onderwijsinspectie. Navraag in onze achterban leert ons dat scholen daar onzeker van worden en meer gaan controleren en reguleren, bijvoorbeeld door middel van ellenlange vragenlijsten om de PDCA-cyclus te waarborgen. Op die manier komen scholen in een kramp terecht. Enerzijds willen ze zelf sturen op onderwijskwaliteit, maar anderzijds zorgt de toenemende invloed vanuit de overheid er ook voor dat scholen minder snel buiten de geijkte paden gaan en zelf het stuur in handen nemen. Het voorliggende voorstel is wat ons betreft echter geen stap in de goede richting. Dat blijkt in de eerste plaats uit het toevoegen van elementen aan de deugdelijkheidseisen. En in de tweede plaats uit het toevoegen van onduidelijke, open-geformuleerde en verdiepende eisen. Deze twee hoofdthema’s brengen we eerst voor het voetlicht waarna we nog ingaan op de ervaren overladenheid op scholen.

1. Deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen

Het bevoegd gezag is zoals eerder gezegd verantwoordelijk voor het borgen van de kwaliteit. Dan hebben we het in de eerste plaats over de deugdelijkheidseisen. Daar is het bevoegd gezag bij wet op aanspreekbaar. De Raad van State omschrijft dat als volgt: ‘Deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zoveel mogelijk op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, waarvan is aangetoond dat zij noodzakelijk zijn voor goed onderwijs en die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven.’⁵

De deugdelijkheidseisen zijn zodoende ‘randvoorwaarden’ waarbinnen scholen zelf kwaliteit kunnen realiseren.⁶ Op basis van die deugdelijkheidseisen baseert de Onderwijsinspectie haar toezicht. ‘Sinds de inwerkingtreding van de door de Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht gewijzigde WOT maakt de inspectie een onderscheid tussen basiskwaliteit en eigen aspecten van kwaliteit van besturen/scholen.’⁷ Daar zit in het Nederlands onderwijsbestel ruimte voor een schooleigen invulling. Op die manier gaat de overheid over het ‘wat’ en het onderwijsveld over het ‘hoe’. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld aangeven dat ze voldoet aan de basiskwaliteit, maar wel op geheel eigen wijze. Vervolgens is het aan de onderwijsinspectie om dat te verifiëren en bij gelijke uitkomst positief te oordelen.

Een belangrijk aspect van dit wetsvoorstel is om een aantal afgeleide criteria uit het inspectiekader op te nemen in de wet en daarbij criteria omtrent pedagogisch-didactische methoden (bijvoorbeeld kennisgedreven werken en ononderbroken ontwikkelproces) toe te voegen. Daarmee doorbreekt de overheid onzes inziens het onderscheid tussen resultaatgeformuleerde deugdelijkheidseisen en de keuzevrijheid van scholen om die methoden te kiezen die passen bij de grondslag van de school. Dat is in het licht van de vrijheid van onderwijs een ongewenste, stelselondermijnende ontwikkeling. Om een krachtig en weerbaar onderwijsveld te bewerkstelligen, is juist ruimte en vertrouwen nodig en niet meer sturing. Bij uitstek de scholen zelf, die met hun neus bovenop de situatie zitten, zijn in de positie om hier op

⁵ Kamerstukken II 2014/2015, 33 862, nr. 5

⁶ Onderwijsraad (2019). Onderwijsvrijheid én overheidszorg. Den Haag: Onderwijsraad. p.26

⁷ Oberon (2020). Evaluatie deugdelijkheidseisen funderend onderwijs. Utrecht: Oberon. p.16

eigen wijze zorg voor te dragen. Een overheid die precies voorschrijft hoe het moet, geeft geen ruimte aan de professional.⁸

2. Verdieping van de eisen

Het is niet alleen het opnemen van wat een schooleigen invulling van kwaliteit zou moeten zijn in de deugdelijkheidseisen. Er vindt ook een aanscherping van de eisen plaats.

- Te denken valt aan de woorden 'een op samenwerking en leren en verbeteren gerichte cultuur', die onderdeel zijn van de beoogde uitbreiding van artikel 10 WPO. In de voorgestelde tekst wordt direct het verband gelegd tussen kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur. Deze omschrijving doet geen recht aan de aard van een deugdelijkheidseis (zie het kopje hierboven) en is bovendien vaag en onduidelijk.⁹
- Ook het kennisgedreven werken is een invulling van de manier waarop het bevoegd gezag zorgdraagt voor de kwaliteit van het onderwijs en daarmee geen taak voor de overheid. Het wettelijk verplichten van kennisgedreven werken past dus niet bij de manier waarop het onderwijsstelsel is ingericht. Het kennisgedreven werken in de definitie die in de voorgestelde tekst staat, heeft alles te maken met de manier waarop het onderwijs vorm krijgt (het *hoe*). Dat is echter een zaak van de school zelf. Uiteraard zal de school op eigen wijze kennis uit onderzoek en praktijkkennis toepassen en afstemmen op de school. Bovendien, meer en specifiekere eisen aan methoden voor onderwijskwaliteit zorgen eerder voor een afvinkcultuur op scholen dan voor een eigen waardengedreven motivatie om zelf inzichten op te doen (uit het rijke veld van wetenschap en kennis en eigen ervaring) en daarmee het beste voor de leerlingen te zoeken.

NB: tijdens het gesprek op 25 maart jl. werd aangegeven dat het kennisgedreven werken niet zo eenvoudig te omschrijven is en afhankelijk is van interpretatie. Dat baart ons zorgen aangezien het begrip an sich niet helder is en er - als het onverhoopt in de deugdelijkheidseisen komt - wel op wordt gehandhaafd.

- Ook het ononderbroken ontwikkelproces is bevorderlijk voor de onderwijskwaliteit, dat staat al met zoveel woorden in de deugdelijkheidseisen. De invulling daarvan in het conceptvoorstel, zijn van een

⁸ De Boer werkt in zijn proefschrift uit onder welke voorwaarden de wetgever deugdelijkheidseisen kan stellen die de onderwijsvrijheid inperken. Met name gaat het dan om de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit waaraan het invoeren van deugdelijkheidseisen moet voldoen. In het citaat hieronder geeft hij de concrete betekenis voor de wetgever hiervan aan, waarbij hij ook wijst op de belangrijke functionele ratio van de onderwijsvrijheid. In het vervolg van de betreffende paragraaf geeft De Boer overigens aan dat het hierbij uiteraard gaat om voorwaarden die geïnterpreteerd moeten worden – door de wetgever.

De Boer, J. (2021). De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs. Tilburg University, Boom juridisch. p. 49: "Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat een voorgenomen beperking slechts doorgang kan vinden indien er geen sprake is van een onevenredige aantasting van de belangen waarop door de beperking inbreuk wordt gemaakt. Het subsidiariteitsbeginsel schrijft voor dat indien hetzelfde doel kan worden bereikt met minder zware middelen, voor het minder zware middel moet worden gekozen. In de context van het onderwijsrecht betekent dit het volgende. De wetgever dient bij de invoering van een deugdelijkheidseis te onderzoeken wat de effecten daarvan zijn. Vastgesteld moet worden of en in welke mate de deugdelijkheidseis bijdraagt aan het doel dat deze beoogt te bereiken (bijvoorbeeld verhoging van de onderwijskwaliteit of het borgen van de toegankelijkheid van het onderwijs). In dat verband moet ook rekening worden gehouden met het functionele karakter van de onderwijsvrijheid. De invoering van een deugdelijkheidseis kan voor een afname van autonomie van instellingen zorgen, waardoor – de goede bedoelingen van de wetgever ten spijt – de kwaliteit van het onderwijs afneemt of per saldo gelijk blijft. Indien de onderwijskwaliteit niet verbetert of zelfs afneemt, is duidelijk dat de deugdelijkheidseis een onevenredige inbreuk maakt op de onderwijsvrijheid. Zij voegt in dat geval immers niets toe maar maakt wel een inbreuk op dit grondrecht. Indien er wel verbeteringen zijn te verwachten, moet worden gezien of die verbeteringen van voldoende belang zijn om op te wegen tegen de inbreuk die wordt gemaakt op de principiële belangen (dus opvoedingsrecht ouders, vrijheid van ideeënuitswisseling) die de onderwijsvrijheid beschermt. In dat verband moet aandacht worden geschonken aan het ultimatum remedium-karakter van deugdelijkheidseisen. De wetgever moet terughoudendheid betrachten bij het stellen daarvan. Als de voorgenomen deugdelijkheidseis deze toets kan doorstaan en er geen alternatieven zijn waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt (subsidiariteit) kan de deugdelijkheidseis worden ingevoerd."

⁹ De Onderwijsraad adviseert om 'deugdelijkheidseisen duidelijk, concreet en scherp' te formuleren. 'Hun betekenis moet zo eenduidig en objectief mogelijk vast te stellen zijn en normen moeten toetsbaar en evalueerbaar zijn.' Onderwijsraad (2022). Essentie van extern toezicht. Den Haag: Onderwijsraad.

andere, meer onderwijsinhoudelijke aard. Vooral punt c valt op: *het afstemmen van het pedagogisch-didactisch handelen van leraren op de ontwikkeling*. Dit heeft direct te maken met het pedagogisch en didactisch klimaat en heeft dus ook alles te maken met de identiteit, visie en missie van de school. Bovendien luistert het heel nauw hoe het toezicht hierop wordt vormgegeven? Mag je ondanks de wetenschappelijke bewezen effectiviteit van een interventie toch kiezen voor een andere (wellicht minder effectieve) omdat dat beter past bij de identiteit of opvattingen van de school? Bovendien vinden we de geformuleerde punten, net als bij punt 1 te vaag en te open geformuleerd. Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met “aanbod” (punt a)? Hoe wordt punt d (het bieden van ondersteuning en begeleiding waar nodig) begrensd? Hoe blijf je in dit geval uit het vaarwater van het passend onderwijs? Wat is concreet het waarborgen van overdrachten (punt e)?

Ervaren overladenheid

Een tweede aanleiding die wordt geschetst voor het verduidelijken van de deugdelijkheidseisen is de ervaren overladenheid op scholen. Wat ons betreft is dat een zorgpunt. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de ervaren werkdruk hoog is (zie bijvoorbeeld het [onderzoeksrapport](#) van NRO over overbelaste scholen). Wij horen dat ook regelmatig tijdens bezoeken aan onze scholen en dan vaak in combinatie met de hoge administratieve lasten en, om slechts één voorbeeld te noemen, het passend onderwijs. Omdat het kennisgedreven werken in potentie een werkdrukverzwarende maatregel is, zou het goed zijn om het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over [administratieve druk in het basisonderwijs](#) bij dit wetsvoorstel te betrekken. De Algemene Rekenkamer is voornemens om de opbrengsten hiervan in de eerste helft van 2025 op te leveren. Het wetsvoorstel verduidelijkte deugdelijkheidseisen wordt al in het najaar van 2024 ter consultatie aangeboden. Ons advies is om te wachten op de resultaten van de Algemene Rekenkamer om efficiënt en effectief gebruik te maken van de data die wordt opgeleverd.

Tot slot nog een zeer beknopte reactie op de aan ons meegegeven vragen:

1. Wat is helpend om kwaliteitszorg-, -cultuur, evidence-informed werken en ononderbroken ontwikkeling op scholen beter tot uiting te laten komen?

Het voorlopige voorstel wil de genoemde elementen opnemen in de wetstekst. Er moet onzes inziens eerst een degelijke analyse komen waarom het in dit geval proportioneel is om deze route te nemen in plaats van via het bevorderend inspectietoezicht. Er moet een goede analyse komen die ingaat op de rol van de Onderwijsinspectie en de kwaliteitsbevorderende functie in het kader van de onderwijskwaliteit. Bovendien is het bevoegd gezag primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en ligt daar ook de sleutel. Onzes inziens is dat in overeenstemming met het recente advies van de Onderwijsraad over de positie van besturen om het subsidiariteitsbeginsel leidend te laten zijn in de wijze waarop het onderwijs wordt bestuurd.

2. We zullen ons concept van wetteksten op deze onderwerpen voorleggen. Met daarbij de vragen: Zijn de wetteksten duidelijk? Waar is verdere uitleg bij nodig? Zijn er bewoordingen die beter aansluiten bij het onderwijsveld?

De wetteksten zijn niet helder en te vaag om de verwachtingen helder te hebben. Bovendien zijn de teksten niet toets- of evalueerbaar wat uiteindelijk een nadere interpretatie behoeft.

3. Welke directe gevolgen hebben deze nieuwe/verduidelijkte eisen voor uw school?

De scholen die wij vertegenwoordigen hebben in onze richting aangegeven dat ze zien dat de aandacht voor de onderwijsinhoud, de manier waarop kwaliteit gewaarborgd wordt, toeneemt. Zij zien dat er een

maatschappelijke opgave ligt en dat de onderwijskwaliteit onder druk staat. Tegelijkertijd benadrukken de scholen in onze richting dat ze zich dag in dag uit inzetten voor kwalitatief goed onderwijs. De aanpassingen van de eisen navigeren hen in een bepaalde richting, terwijl het sterker is om de verantwoordelijkheid bij de school te laten om vanuit eigenheid en bevoegdheid de schouders eronder te zetten.

4. Heeft het uitvoeren van deze eisen directe gevolgen voor uw werkzaamheden?

De voorgestelde wijzigingen hebben weldegelijk gevolgen voor het geven van onderwijs. De maatregelen staan een vergaand ingrijpen in de onderwijsinhoud voor, denk bijvoorbeeld aan het kennisgedreven werken. Bovendien stapelt de verantwoording zich op. Met name de vage of open normen kunnen voor toename van de administratieve last zorgen omdat bestuurders de vage normen gaan vertalen in concrete opbrengsten.

5. Wat kan/moet OCW doen om ervoor te zorgen dat besturen/ scholen kunnen voldoen aan de eisen?

We zijn van mening dat de beschreven eisen geen recht doen aan de manier waarop het onderwijs is ingericht en overheid en onderwijs zich tot elkaar verhouden. Ook de formulering is arbitrair en aan interpretatie onderhevig.

6. Zijn er andere wettelijke eisen die wat u betreft versoepeld of geschrapt kunnen worden, zodat meer ruimte ontstaat om te focussen op de genoemde onderwerpen? (en/of andere zaken die u zelf van belang vindt voor onderwijskwaliteit).

Na een grondige analyse (zie antwoord op vraag 1) vermoeden wij dat er genoeg informatie beschikbaar is om de koppeling tussen onderwijskwaliteit en inspectietoezicht nader te beschouwen en de impact daarvan op de deugdelijkheidseisen onder woorden te brengen.