



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW

Kennis

Van
[REDACTED]

Datum
03 juli 2023

Referentie
39321579

Bijlagen
13

Intern OCW afgestemd

Aanbieding onderzoekskaders 2023 van de Inspectie van het Onderwijs

Aanleiding

- De Inspectie van het Onderwijs heeft op 23 juni j.l. de onderzoekskaders 2023, versie 1 augustus 2023 voor het po, vo, so en mbo ter vaststelling voorgelegd aan de bewindspersonen.
- Ook biedt de inspectie het advieskader Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen aan.
- De verslagen van de Ringen worden conform de Wet op het onderwijstoezicht, artikel 13, tweede lid, aangeboden aan de Staten-Generaal. Gebruikelijk is ook de onderzoekskaders aan de Staten-Generaal mee te zenden.
- In de aanbiedingsbrief gaat u in op de nieuwe standaard basisvaardigheden en de concretisering van twee andere standaarden.
- Daarnaast gaat u kort in op de motie Paul c.s. over gebruik van (in)effectieve lesmethoden.
- Uit de WJZ-toets komen twee noemenswaardige risico's naar voren bij vaststelling van de kaders die betrekking hebben op de wettelijke grondslag van de standaarden OP3 voor het funderend onderwijs en VS2 voor het mbo. Hierop wordt in de toelichting ingegaan.
- In de toelichting vindt u ook de beleidsmatige overwegingen.

Geadviseerd besluit

- U wordt verzocht het vaststellingsbesluit en de toelichting voor de onderzoekskaders 2023, versie 1 augustus 2023 te ondertekenen, met inachtneming van de juridische risico's en de beleidsmatige afweging.
- U wordt verzocht het vaststellingsbesluit en de toelichting voor het advieskader Nieuwe Scholen te ondertekenen.
- U wordt verzocht de aanbiedingsbrieven aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer te ondertekenen.

Kernpunten

Onderzoekskaders:

- *Reguliere onderzoekskaders po, vo, so en mbo*
De inspecteur-generaal doet een voordracht voor de bijstelling van de onderzoekskaders. In 2021 zijn de onderzoekskaders vernieuwd. In deze bijstelling is er een nieuwe standaard basisvaardigheden opgenomen en zijn de wijzigingen in wet- en regelgeving verwerkt. Daarnaast worden

twee standaarden verduidelijkt. In de aanbiedingsnota van de IGO geeft de inspectie gedetailleerd aan welke wijzigingen zijn doorgevoerd.

- De onderzoekskaders zijn voorgelegd aan de toetspool van WJZ. De belangrijkste aandachtspunten van WJZ vindt u in de toelichting.

Toelichting

Reguliere onderzoekskaders

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht ontvangt u ter vaststelling de voordracht voor de Onderzoekskaders. Conform de betreffende voorschriften is het onderwijsveld geraadpleegd, via de zogenoemde Ringen. De verslagen van beide overleggen (Ring 1- (sector)raden en Ring 2-specifieke denominaties en onderwijsconcepten) zijn als bijlagen bijgevoegd. De verslagen worden conform de wet naar de Staten-Generaal gestuurd.

Enkele aandachtspunten bij de wijzigingen reguliere onderzoekskaders

- U bent eerder geïnformeerd over de voornemens van de inspectie tot wijzigingen in de onderzoekskaders. Deze gaan over wijzigingen in de standaarden met betrekking tot het onderwijsproces, namelijk de gemelde standaard basisvaardigheden (OP0) en de concretisering van standaard OP 2 en OP 3.
- Daarnaast doet de inspectie in de bovengenoemde brief een voorstel voor aanpassing van de deugdelijkheidseisen, naar aanleiding van het verzoek van voormalig minister Wiersma.
- De wijzigingen in de kaders zijn aangekondigd in de brief 'samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit'.
- Het doel is om meer duidelijkheid over de eisen te bieden aan leraren, schoolleiders en bestuurders.
- Met de aparte standaard basisvaardigheden is de focus op basisvaardigheden helder.
- Uit dezelfde brief: ook voor andere eisen uit het onderzoekskader poogt de inspectie concretisering van het kader, passend bij de wettelijke eisen. Deze duidelijkere eisen vinden hun neerslag waar mogelijk al in het onderzoekskader 2023-2024.
- In deze brief is aangegeven dat voormalig minister Wiersma de inspectie ondersteunt in deze 'verduidelijkingsoperatie'.

Basisvaardigheden

Standaard basisvaardigheden (OP0)

- In het onderzoekskader is een nieuwe standaard opgenomen, OP0, basisvaardigheden.
- Deze standaard ziet op de basisvaardigheden taal, rekenen-wiskunde en burgerschap, om de opgave op dit vlak voor het veld verder te verhelderen en nadere focus in het toezicht aan te brengen.
- Door de toevoeging van de standaard basisvaardigheden (OP0), is de standaard aanbod (OP1) ook gewijzigd omdat de inhoud en aanbod van de basisvaardigheden nu onder OP0 worden beoordeeld.
- Een school kan het komend jaar nog geen onvoldoende of zeer zwak beoordeling krijgen op deze standaard. Vanaf schooljaar 2024-2025 kan dat wel.

Aanpassingen standaard OP 2 en OP3

- In deze onderzoekskaders zijn ook wijzigingen opgenomen op de standaarden *Zicht op ontwikkeling en begeleiding* (OP2) en *Pedagogisch-didactisch handelen* (OP3).
- Deze standaarden zien echt op de kwaliteit in de klas, en de inspectie verwacht dat deze concretisering zal helpen tot verbetering van de kwaliteit, en tot verduidelijking voor het veld wat er van hen wordt verwacht.

Belangrijkste aandachtspunten WJZ

Concretisering standaard OP3 in het V(S)O, PO, VO

- De inspectie stelt voor de standaard OP3 in de onderzoekskaders (V)SO, PO en VO te concretiseren. Deze zou als volgt komen te luiden:
- *De leraren creëren in hun lessen een pedagogisch en didactisch passend en stimulerend leerklimaat, waardoor de leerlingen zich veilig voelen en actief betrokken zijn. De leraren tonen hoge verwachtingen van alle leerlingen. Zij zorgen voor een ordelijk verloop van de les en benutten de lestijd efficiënt. De leraren maken aan het begin van de les het lesdoel duidelijk. Zij monitoren tijdens de les of de leerlingen het beoogde lesdoel al dan niet halen en passen hun onderwijs waar nodig aan. De leraren leggen de lesstof duidelijk uit en geven de leerlingen voldoende tijd om te oefenen met de lesstof. Zij stemmen daarbij de instructie, de verwerking en het tempo van hun onderwijs af op de onderwijsbehoeften van individuele en groepen leerlingen. De leraren geven hun leerlingen gerichte feedback op hun gemaakte werk en op hun leerproces. Zij stimuleren de leerlingen na te denken over hun eigen ontwikkeling.*
- Uit de toelichting bij het vaststellingsbesluit wordt duidelijk dat het oordeel over deze standaard (voldoende/onvoldoende) wordt gebaseerd op het algemene beeld dat wordt gezien bij de lessen en dat wordt gevormd op basis van de verschillende eisen die in de standaard staan. Het gaat dus (kort samengevat) om meer structurele problemen in het pedagogisch didactisch handelen.
- Met deze concretisering wordt, meer dan voorheen, op lesniveau aangegeven hoe een (deugdelijke) les eruit dient te zien. In de praktijk zal dit kunnen gaan werken als "afvinklijstje" en dus het handelen van docenten in het klaslokaal bepalen. Dit betreft vooral de eisen rondom het lesdoel. De concretisering sluit aan bij het ingezette beleid en voldoet aan de vraag van voormalig minister Wiersma om de onderzoekskaders meer te concretiseren, waar mogelijk.
- De wettelijke basis voor dit onderdeel van het onderzoekskader is art. 8 lid 1 van de WPO (in de WVO en de WEC staan vergelijkbare bepalingen): "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."
- Het gebruik van deze algemene formulering als wettelijke basis is kwetsbaar voor deze concretisering aan de onderzoekskaders omdat de

de wetgever (die het uit artikel 23 Grondwet volgende primaat heeft) zich alleen in abstracte termen uitlaat over het pedagogische proces. Daaruit kan worden afgeleid dat deze veel autonomie aan de school en de professional heeft willen laten.

- Dat sluit ook aan bij het (uit artikel 23 voortvloeiende) uitgangspunt dat de wetgever (in beginsel) geen regels geeft over het "hoe", maar wel over het "wat", teneinde de autonomie van school en professional zo min mogelijk aan te tasten. Ook in de wetsgeschiedenis zijn aanwijzingen te vinden voor een restrictieve uitleg van de genoemde wettelijke bepaling.¹
- Die kwetsbaarheid zou kunnen worden weggenomen door meer aansluiting te zoeken bij de oorspronkelijke tekst van de standaard (die abstracter is geformuleerd en daarom toelaat dat er op verschillende manieren aan kan worden voldaan) of door duidelijk te maken dat door te voldoen aan de geconcretiseerde eisen in ieder geval aan de standaard wordt voldaan, maar dat de leraar ook ruimte toekomt om daar naar eigen inzicht invulling aan te geven, zolang het pedagogisch-didactisch proces maar niet duidelijk ondermaats is.

Beleidsmatige overwegingen

- Vanuit beleidsmatig perspectief heeft het de voorkeur om de tekst in de onderzoekskaders zoals de inspectie nu heeft voorgesteld zo te behouden.
- De concretisering sluit namelijk aan bij het ingezette beleid en voldoet aan de vraag van voormalig minister Wiersma om de onderzoekskaders meer te concretiseren, waar mogelijk.
- Deze concretisering is ook voorgelegd aan het onderwijsveld. Uit het verslag van het overleg lijkt dit punt weinig kritiek te ontvangen.

Van het onderzoekskader MBO kent de standaard VS2 de grootste juridische kwetsbaarheid. Dit is geen nieuw punt. In 2021 en 2022 is hierop ook al gewezen.

VS2 schoolklimaat beroepsonderwijs

- Deze standaard luidt als volgt:
Het schoolklimaat draagt bij aan de bevordering van sociale en maatschappelijke competenties, en aan de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.
- De wettelijke onderbouwing voor het tweede (onderstreepte) deel van deze standaard blijft in juridisch opzicht problematisch, zoals ook aangegeven in de aanbiedingsnota van de IGO.
- De standaard beoogt eisen te stellen aan het gedrag van docenten als het gaat om het naleven van de basiswaarden van de democratische

¹ Toelichting bij tweede nota van wijziging initiatiefwetsvoorstel Bisschop: "Van een zodanige inrichting van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, is geen sprake wanneer bijvoorbeeld de structuur in de les of het onderwijsaanbod dusdanig is dat van een behoorlijk onderwijsleerproces geen sprake kan zijn. Uit de wetsgeschiedenis valt ook op te maken dat situaties waarin leerlingen worden geconfronteerd met activiteiten of onderwijshouden die evident niet aansluiten bij hun ontwikkelingsfase of ontwikkelingsniveau voorkomen moeten worden. Het betreft eigenlijk zodanig tekortschieten waarvan **in redelijkheid** niet langer gezegd kan worden dat een pedagogisch-didactische visie aan de orde is."

rechtsstaat en voorbeeldgedrag te eisen op dit punt. Dit betreft bij uitstek delicate thema's, die (ook) raken aan mensenrechtelijke vrijheden die grondwettelijke bescherming genieten. Als het gaat om bekostigingsvoorwaarden zou alleen de wetgever hieraan eisen mogen stellen na een zorgvuldige afweging van de diverse grondrechten.

- Het probleem is dat een expliciete wettelijke burgerschapsopdracht voor de mbo-instelling momenteel echter ontbreekt.
- Op 3 juli is een kamerbrief verstuurd met plannen voor het versterken van burgerschap in het mbo. Hierin staat onder andere het voornemen de burgerschapsopdracht te expliciteren in de wet, zodat er een wettelijke grondslag ontstaat.
- Als wettelijke onderbouwing van de standaard wordt met name gerefereerd aan het Examen- en kwalificatiebesluit WEB (EKB) waarin de inhoudelijke eisen voor het onderwijsprogramma over burgerschap zijn beschreven. Indirect zou dit dan ook het personeel binden. Het onderwijsprogramma kan echter gelet op het voorgaande -zonder expliciete burgerschapsopdracht- lastig het personeel binden en daarmee fungeren als wettelijke deugdelijkheidseis waarmee de inspectie het bevoegd gezag kan aanspreken op gedragingen waaraan het personeel moet voldoen.
- Het is wel zo dat een bevoegd gezag als werkgever kan optreden tegen zijn personeel. Bijvoorbeeld als gedrag ingaat tegen de eigen instellingsvisie. Dit kan dan via de band van het arbeidsrecht worden gehandhaafd. Daar staat de inspectie echter buiten.
- Dit alles betekent dat er nog steeds een behoorlijk groot risico bestaat dat handhavingsacties op dit punt bij de rechter zullen stranden, totdat de wettelijke verankering zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 3 juli jl. is geregeld. De internetconsultatie van deze wettelijke verankering zal volgens planning in het najaar van 2023 plaatsvinden.

Verhouding ambities toezichtsbrief 'samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit' en de motie Paul

Recent heeft voormalig minister Wiersma een nota ontvangen over de verhouding tot de verhouding tot de toezichtsbrief en de motie Paul. Hieronder volgen kort de belangrijkste punten op een rij.

- In de toezichtsbrief van november '22 is aangekondigd dat de inspectie wordt gevraagd om met voorstellen te komen voor zowel het concretiseren van de deugdelijkheidseisen als het aanpassen van de wet;
- De inspectie heeft voorstellen gedaan, voor zowel de aanpassing van de onderzoekskaders als voor het aanpassen van de wet;
- De ruimte om de onderzoekskaders te concretiseren is beperkt, omdat hiervoor in veel gevallen wetswijzigingen zijn vereist.
- In de motie Paul c.s. (nr 672) die is ingediend bij het debat over het Masterplan basisvaardigheden van 22 mei jl, en die op 30 mei j.l. is aangenomen, wordt u opgeroepen 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.
- De inspectie en het departement hebben verkend of aanpassing van de huidige kaders op dit punt mogelijk is. Op basis van de huidige wettelijke

grondslag kan de inspectie geen toezicht houden op het gebruik van lesmethodes en is de motie dus niet uitvoerbaar. Met het wetsvoorstel deugdelijkheidseisen kijken we kritisch naar de bestaande eisen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. De ingediende motie sluit daar goed op aan. In dit traject naar een wetsvoorstel onderzoeken wij daarom of de vereiste wetswijziging voor toezicht op methoden rechtmatig, noodzakelijk en uitvoerbaar is.

Consultatie van het veld

- Conform de voorschriften van artikel 13, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht heeft de Inspectie van het Onderwijs overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen.
- Dit overleg heeft plaatsgevonden in de zogenoemde Ringen – het overlegorgaan waarin de inspectie jaarlijks een aantal keer met de vertegenwoordigers uit het veld samenkomt om ontwikkelingen in het toezicht en de ervaringen van het veld uit te wisselen.
- De verslagen van de Ringen worden naar de Staten-Generaal gezonden. Er is ook afgesproken in de Ringen dat de bijlage met alle inbreng op de kaders bij de verslagen wordt gevoegd.
- In de aanbiedingsnota van de inspectie staat een overzicht van de belangrijkste inbreng.