



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Locatie Utrecht

St.-Jacobsstraat 200
Postbus 2730
3500 GS Utrecht

T 088 669 6000

www.onderwijsinspectie.nl

Contact

Persoonsgegevens

Strategisch Adviseur

T Persoonsgegevens

E Persoonsgegevens

Datum van verzending: maandag 15 september 2025

Uitvoeringstoets motie Rooderkerk c.s.

Managementsamenvatting

Werkwijze

De Inspectie van het Onderwijs (hierna de inspectie) heeft op verzoek van het ministerie van OCW een uitvoeringstoets gedaan op het periodiek, de vier jaar zo dicht mogelijk benaderend, bezoeken van alle scholen Dit verzoek is gedaan naar aanleiding van de aangenomen motie Rooderkerk c.s.¹ (hierna motie Rooderkerk). In deze toets richt de inspectie zich primair op de uitvoerbaarheid van de motie en op de context van het funderend onderwijs.

Scenario's

De inspectie heeft drie scenario's opgesteld. In alle drie de scenario's wordt voorkomen dat scholen langere tijd niet bezocht worden door de inspectie. Daarnaast introduceert de inspectie in alle drie de scenario's onaangekondigde bezoeken en worden meer scholen bezocht. Deze aanpassingen zijn nieuw ten opzichte van het huidige toezicht. De inspectie gaat in de scenario's uit van de huidige capaciteit.

De inspectie wil zorgvuldig zijn in het wekken van verwachtingen over de bezoektijden in de verschillende scenario's. Inschattingen hieromtrent gaan gepaard met onzekerheden en implementatie kost ook tijd. Onzekerheden zijn bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe instrumenten en onvoorziene omstandigheden als crises en incidenten. De mate van onzekerheid neemt toe naarmate de verandering groter wordt. In elk scenario zal sprake moeten zijn van een deugdelijke PDCA-cyclus waarin de effectiviteit van genomen maatregelen wordt getoetst.

Scenario 1

In scenario 1 verwacht de inspectie dat ongeveer driekwart van de scholen minimaal eens in de vier jaar wordt bezocht en dat geen enkele school langer dan zes jaar niet door de inspectie wordt bezocht. In dit scenario stapt de inspectie definitief af van het elke vier jaar intensief bezoeken van alle besturen. Enkel bij de risicobesturen vindt nog een intensief onderzoek plaats. Bij een belangrijk deel van de besturen zal de inspectie werken met minder intensieve vormen van onderzoek. Dit scenario zal na verloop van tijd moeten worden herijkt om steekproefsgewijze bestuursonderzoeken toe te voegen en zo risicogericht te kunnen blijven werken. De huidige afbouw van de capaciteit voor stelsteltoezicht houdt de inspectie in dit scenario aan. De inspectie verwacht in dit scenario in het primair onderwijs jaarlijks 800 onaangekondigde schoolbezoeken uit te voeren.

De inspectie ziet in scenario 1 op korte termijn onvoldoende ruimte om onafhankelijk het toezicht vorm te geven, om wettelijke taken uit te voeren en om toezicht aan te laten sluiten bij wetenschappelijke inzichten over effectief toezicht. De inspectie ziet in dit scenario risico's voor de kwaliteit van het onderwijs door de afschaling van het toezicht op besturen en het stelsel. Op korte termijn sluit het scenario ook onvoldoende aan bij de wettelijke verantwoordelijkheid die besturen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs, zoals vervat in het huidige governance-model in het onderwijs. Deze verantwoordelijkheidsverdeling is met de Wet Bisschop² ook voor het toezicht vastgelegd. Ook ziet de inspectie het risico dat de focus op het bezoeken van unieke scholen, ertoe leidt dat er minder capaciteit is voor intensief toezicht bij zeer zwakke of onvoldoende scholen. In dit geval zal de inspectie (intensief) vervolgtoezicht voorrang moeten geven boven het behalen van aantallen scholenbezoeken.

Wanneer scenario 1 zou worden gevolgd, is het noodzakelijk voldoende tijd te nemen voor implementatie en evaluatie van de effectiviteit van de maatregelen voor de kwaliteit

¹ Kamerstuknummer 31293-791.

² Initiatiefvoorstel-Bisschop, Van Meenen en Rog. Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. Kamerstuknummer 33 862.

van het onderwijs. Om op de langere termijn tot een werkbaar scenario 1 te komen, is het nodig dat er genoeg ruimte is voor versterking van het bestuurs- en stelseltoezicht én voor intensieve toezichttrajecten. Uit evaluatie zou moeten blijken of die ruimte er ook daadwerkelijk is. Gezien de omvang van de verandering in het toezicht van de inspectie in dit scenario, constateert de inspectie dat het scenario spanning oplevert met de onafhankelijke werkwijze van de inspectie zoals vastgelegd in de Wet op het Onderwijstoezicht.

Scenario 2

In scenario 2 verwacht de inspectie dat ongeveer driekwart van de scholen minimaal eens in de zes jaar wordt bezocht en dat geen school langer dan acht jaar niet wordt bezocht. In dit scenario is nadrukkelijker rekening gehouden met wetenschappelijke beginselen van effectief toezicht en de overige wettelijke taken van de inspectie. In dit scenario krijgen stelselonderzoeken een stevigere plek binnen het geheel van de uit te voeren onderzoeken op scholen dan in scenario 1. Er ontstaat ruimte om te starten met de steekproefsgewijze bestuursonderzoeken, waardoor een beter en breder beeld ontstaat van de kwaliteit van besturen. Dit betekent tevens dat de inspectie in het bestuurtoezicht risicogericht kan blijven werken. Ook in dit scenario introduceert de inspectie de nieuwe bezoeksform van onaangekondigde schoolbezoeken. De inspectie verwacht in dit scenario in het primair onderwijs jaarlijks 350 onaangekondigde schoolbezoeken uit te voeren.

De inspectie ziet in scenario 2 meer balans tussen toezicht op scholen, besturen en stelsel en meer aansluiting bij het huidige governance-model en de huidige regelgeving. Tegelijkertijd krijgt de wens van de Kamer een plek in de werkwijze van de inspectie. In scenario 2 kan de inspectie beter inspelen op onvoorziene omstandigheden en blijft er ruimte voor intensieve toezichttrajecten. Het scenario sluit aan bij de wetenschappelijke inzichten over effectief toezicht zoals onder meer verwoord in de onafhankelijke review naar het toezicht van de inspectie die het afgelopen jaar heeft plaatsgevonden. Er is tevens meer aansluiting met de huidige inrichting van het toezicht van de inspectie.³ De inspectie verwacht dat in dit scenario geen aanpassing van wetgeving nodig is.

Scenario 3

In scenario 3 is de verwachting dat geen school langer dan vier jaar niet wordt bezocht. Vanwege de grootschaligheid van de veranderingen gelden bij deze verwachting meer kanttekeningen dan voor scenario's 1 en 2. Van de drie scenario's ligt in dit scenario de focus het sterkst op het behalen van aantallen schoolbezoeken. Er wordt meer dan in de andere twee scenario's ingezet op korte onaangekondigde scholenbezoeken, naar verwachting 1250 per jaar in het primair onderwijs. De ruimte hiervoor zou moeten worden gevonden door verder te snijden in het toezicht op besturen. De inspectie voert in dit scenario enkel nog intensieve bestuursonderzoeken uit bij een beperkt aantal risicobesturen. De aannames van het risicomodel kunnen niet worden geverifieerd met steekproefsgewijze onderzoeken. Het toezicht van de inspectie sluit daarmee niet meer aan op de rol van besturen in het huidige governance-model en de Wet Bisschop, deze wetgeving zou dan ook moeten worden herzien, voordat tot implementatie zou kunnen worden overgegaan. De inspectie is in dit scenario minder in staat om risico's voor de onderwijskwaliteit in het stelsel als geheel in beeld te brengen en te agenderen.

De inspectie ziet in scenario 3 onverantwoorde risico's voor de kwaliteit van het onderwijs. De onaangekondigde schoolbezoeken zijn geen onderdeel van een effectieve toezichtmix. Er is onvoldoende ruimte voor intensief vervolgtoezicht bij onvoldoende of zeer zwakke scholen, wat haaks staat op de filosofie van de inspectie om juist daar te zijn waar zij het hardst nodig is. De inspectie zou in dit scenario gevraagd worden in te gaan tegen nationale en internationale wetenschappelijke inzichten van goed toezicht én

³ Zie ook: [Position paper: toezicht van de Inspectie van het Onderwijs in funderend onderwijs | Publicatie | Inspectie van het onderwijs](#).

tegen haar eigen toezichtfilosofie die mede is gebaseerd op haar expertise en ervaring. Het scenario raakt ook direct aan de onafhankelijkheid van de inspectie die een eigen verantwoordelijkheid heeft als het gaat om de keuzes in haar toezicht.

Reflectie

Scenario 2 is het voorkeursscenario van de inspectie. In dit scenario wordt gewerkt met een maximumbezoektermijn en worden onaangekondigde schoolbezoeken geïntroduceerd op een wijze die aansluit bij de andere (wettelijke) taken van de inspectie en de wetenschappelijke uitgangspunten van goed toezicht. De onafhankelijkheid van de inspectie blijft in het scenario geborgd omdat er ruimte blijft voor een gebalanceerde toezichtmix en voor keuzes uit het oogpunt van effectiviteit. Bij scenario 1 ziet de inspectie serieuze risico's ten aanzien van de wettelijke taken van de inspectie en kan de onafhankelijkheid in het geding komen. Bijvoorbeeld als het gaat om de ruimte om in te spelen op onverwachte omstandigheden en om intensieve (vervolg)toezichttrajecten uit te voeren. Uit evaluatie zou moeten blijken of dit scenario op termijn werkbaar is. Scenario 3 ziet de inspectie niet als een werkbaar scenario. Het scenario is niet in lijn met het wettelijk kader waarbinnen de inspectie opereert en de uitgangspunten van goed toezicht. Scenario 3 raakt ook direct aan de onafhankelijkheid van de inspectie. Er is onvoldoende ruimte voor de inspectie om op basis van expertise en ervaring keuzes te maken in het toezicht en zo daar te zijn waar toezicht het hardst nodig is.

De inspectie heeft bij alle drie de scenario's de zorg dat het toezicht nog sterker gefocust wordt op het funderend onderwijs. De ruimte neemt af om in te spelen op sectoroverstijgende problematiek en om afwegingen te maken voor de inzet van toezichtcapaciteit tussen de verschillende sectoren. Hierdoor kunnen urgente vraagstukken in het mbo en ho niet de aandacht krijgen die ze verdienen terwijl bijvoorbeeld in het mbo het afgelopen jaar 45 procent van de onderzochte opleidingen een onvoldoende kreeg. Ook andere actuele ontwikkelingen of de noodzaak voor vervolgtoezicht kunnen vragen om het maken van scherpe keuzes door de inspectie. De inspectie zal transparant zijn over haar keuzes bij dergelijke dilemma's. Hierbij kan worden gedacht aan aanpassing van de werkwijze of een beroep op het bieden van extra capaciteit.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Aanleiding en reikwijdte	6
Wettelijk kader bij het verhogen van het aantal schoolbezoeken.....	6
Randvoorwaarden bij het verhogen van het aantal schoolbezoeken.....	9
Risico's bij het verhogen van het aantal schoolbezoeken.....	12
Uitvoering van de motie Rooderkerk: drie scenario's	14
Reflectie inspectie.....	20

Aanleiding en reikwijdte

Op 15 april 2025 nam de Tweede Kamer de motie Rooderkerk aan. In de motie werd de regering verzocht ervoor te zorgen dat alle scholen periodiek, de vier jaar zo dicht mogelijk benaderend, fysiek bezocht worden door de inspectie. De motie werd aanvankelijk ontraden. Na aanneming van de motie kreeg de inspectie de opdracht om in een uitvoeringstoets weer te geven hoe zij deze motie kan uitvoeren en wat de bredere consequenties hiervan zijn voor het toezicht. In de opdracht is expliciet gevraagd om uit te werken:

- Welke vormen van onderzoek/bezoeken er mogelijk zijn en wat de voor- en nadelen van deze bezoeksvormen zijn. Daarbij is verzocht te verkennen welke mogelijkheden minder tijdsintensieve en/of onaangekondigde onderzoeken bieden.
- Welke (wettelijke) taken bij een dergelijk plan onder druk komen te staan en aanpassing behoeven en wat de consequenties daarvan zijn.

Uitvoering van de motie moet gebeuren binnen de huidige budgettaire kaders. In de uitvoeringstoets wordt dus uitgegaan van de huidige capaciteit van de inspectie.

In de uitvoeringstoets is ervoor gekozen primair te kijken naar uitvoerbaarheid van het verzoek. In de eerder gepubliceerde *Position paper over het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs in het funderend onderwijs*⁴ staat een meer inhoudelijke onderbouwing over de huidige werkwijze van de inspectie.

De uitvoeringstoets richt zich op het funderend onderwijs.⁵ De inspectie kijkt wel hoe de uitgangspunten en inzichten van de uitvoeringstoets passend gemaakt kunnen worden voor de context van het mbo en wat hier eventueel voor nodig zou zijn. De inspectie vindt het belangrijk om een consistente lijn te ontwikkelen voor het funderend onderwijs en waar mogelijk voor het mbo. Een integrale benadering draagt bij aan uitvoerbaarheid, begrijpelijkheid en effectiviteit van het toezicht en is daarmee ook in het belang van leerlingen en studenten. In alle drie de uitgewerkte scenario's geldt dat de focus van de inspectie als organisatie sterker wordt gericht op het funderend onderwijs. Maar de inspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op het hele onderwijsveld. De inspectie ziet het risico dat urgente vraagstukken in het mbo en hoger onderwijs hierdoor niet of onvoldoende de benodigde aandacht krijgen. De ruimte om op grond van een sectoroverstijgende analyse afwegingen te maken voor de inzet van de capaciteit van de inspectie neemt in alle drie de scenario's af. Een voorbeeld hiervan is de aandacht voor basisvaardigheden gedurende de hele schoolloopbaan van leerlingen en studenten. Dit baart de inspectie zorgen.

Wettelijk kader bij het verhogen van het aantal schoolbezoeken

De Wet op het Onderwijstoezicht (hierna de WOT) geeft de kaders voor de taken, bevoegdheden en werkwijze van de inspectie. Aanvullend zijn ook andere wetten van belang voor het toezicht en de taken van de inspectie. In het kader van de motie Rooderkerk zijn de volgende wettelijke uitgangspunten in het bijzonder relevant:

Proportionaliteit van toezicht

De WOT kent geen verplichting om alle scholen te bezoeken, maar gaat uit van verschillende fasen in een onderzoek.⁶ Dit hangt samen met de bepaling dat de inspectie rekening moet houden met de toezichtlast voor scholen. De frequentie en intensiteit van het toezicht moet voor instellingen niet meer zijn dan nodig is voor de inspectie om

⁴ [Position paper: toezicht van de Inspectie van het Onderwijs in funderend onderwijs | Publicatie | Inspectie van het onderwijs](#).

⁵ Om deze reden spreekt de uitvoeringstoets in beginsel over scholen (niet over scholen én opleidingen) en over leerlingen (niet over leerlingen én studenten).

⁶ Zie artikel 11 lid 1 tot en met 4 WOT.

zorgvuldig haar toezicht uit te oefenen. De WOT bepaalt dat de intensiteit van het toezicht afhankelijk is van de kwaliteit van het onderwijs, de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, de mate van naleving van wettelijke voorschriften en van de financiële situatie van de instelling.⁷

De inspectie geeft momenteel invulling aan deze wettelijke opdracht door te werken met een Jaarlijkse Prestatie- en Risicoanalyse (JPRA) voor alle scholen. In deze analyse combineert de inspectie uiteenlopende informatiebronnen, zoals leerresultaten, signalen van ouders of medewerkers, ontwikkelingen in leerlingenaantallen, personeelsswisselingen, en andere relevante gegevens over onderwijskwaliteit, veiligheid en financiële continuïteit. Op basis van deze analyse maakt de inspectie een zorgvuldige afweging over de inzet van het toezicht. Daarbij betreft de inspectie ook wat zij op basis van haar toezicht op de schoolbesturen weet over kwaliteit en professionaliteit van de schoolbesturen.

Ook bij het bezoeken van alle scholen conform de motie Rooderkerk zal de mate van intensiteit van het toezicht verschillen om zo te kunnen voldoen aan de wet én om effectief en proportioneel toezicht te houden op scholen. De mate van intensiteit zal afhangen van de onderwijskwaliteit, borging van professionaliteit van school en bestuur, mate van naleving van wettelijke voorschriften en van de financiële situatie van de school. Om hier onderscheid in aan te kunnen brengen zal de inspectie dus ook zicht moeten hebben op zaken als de borging van de professionaliteit van het bestuur, de financiële sturing door het bestuur en de financiële situatie van de instelling.

Onderwijsstelsel

De inspectie heeft een wettelijke taak om te rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs als geheel, in het bijzonder de kwaliteit van het onderwijs, en om aanbevelingen te doen.⁸ Dit betekent dat de inspectie systematisch kijkt naar de werking van het onderwijsstelsel om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van het onderwijs. Daarmee vervult de inspectie een reflectieve rol naar het onderwijsveld en beleidsmakers. Om invulling te geven aan deze taak monitort de inspectie trends, analyseert zij patronen, agendeert zij knelpunten en intervenueert zij waar nodig vanuit een stimulerende rol. Dat gebeurt het hele jaar door, in de vorm van onder andere themaonderzoeken en peilingsonderzoeken⁹. Verder is er de grondwettelijke jaarlijkse rapportageverplichting over de Staat van het Onderwijs die in de WOT aan de Inspectie van het Onderwijs is toebedeeld.¹⁰

Stelseltoezicht kan niet plaatsvinden enkel aan de hand van conclusies naar aanleiding van het instellingstoezicht op individuele scholen. Het kader voor het instellingstoezicht van de inspectie is namelijk beperkt door de wettelijke deugdelijkheidseisen. Stelseltoezicht gaat echter ook over onderwijsaspecten die niet direct terug te voeren zijn tot harde deugdelijkheidseisen, maar wel van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijsstelsel. Het verschuiven van de focus van de inspectie naar individuele bezoeken aan scholen leidt ertoe dat de inspectie minder goed uitspraken kan doen over ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs op aspecten die niet terug te voeren zijn tot harde deugdelijkheidseisen. Deze praktijk zou op gespannen voet staan met de wettelijke taak.

⁷ Zie artikel 4 lid 2 en 3 WOT.

⁸ Zie artikel 8 lid 1 WOT.

⁹ De inspectie voert peilingsonderzoeken uit in opdracht van het ministerie van OCW. De peilingen brengen de kennis, vaardigheden en houding van leerlingen voor de gepeilde vakken of leergebieden in beeld en geven input voor een brede dialoog over de inhoud, kwaliteit en het niveau van het onderwijs in verschillende leergebieden.

¹⁰ Zie artikel 8 lid 2 WOT.

Besturen

De WOT kent geen verplichting om alle scholen in een bepaalde periode te bezoeken. Sinds de wijziging van de WOT in 2017 geldt wel het uitgangspunt dat alle besturen eens in de vier jaar worden onderzocht.¹¹ Dit hangt samen met de wettelijke taak om ten minste elke vier jaar een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende scholen te bezoeken.¹² Daarnaast heeft de inspectie de taak om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving, waaronder bepalingen in onderwijswetten over deugdelijk bestuur.

Het toezicht op besturen is in lijn met de zogeheten governancestructuur van het Nederlandse onderwijsstelsel. Vanaf de jaren tachtig is het onderwijsbestel geleidelijk gedecentraliseerd. De inzet op deregulering, lumpsumbekostiging en schaalvergroting ging gepaard met een duidelijke verschuiving van verantwoordelijkheid: van het Rijk naar besturen. De besturen kregen ruimte om gekoppeld aan deugdelijk financieel beheer eigenstandig beleid te formuleren over onderwijskwaliteit, personeel en organisatie, binnen de grenzen van wettelijke minimumnormen. De Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur (2010) heeft de verantwoordelijkheid van besturen juridisch verankerd en onder meer vastgelegd dat goed bestuur, inclusief onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht en een heldere scheiding tussen bestuur en toezicht, een essentiële voorwaarde is voor goed onderwijs. Verder heeft het bestuur als bevoegd gezag de wettelijke taak om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school.¹³ Dit zijn deugdelijkheidseisen waar de inspectie toezicht op houdt.

Het verder verschuiven van de focus van de inspectie naar individuele scholenbezoeken betekent dat capaciteit moet verschuiven van bestuurstoezicht naar scholentoezicht. Dit kan ertoe leiden dat de inspectie minder goed uitspraken kan doen over de kwaliteit van besturen en de mate waarin het bestuur zicht en grip heeft op de kwaliteit en financiën. Dat zou op gespannen voet staan met de wettelijke taak die de inspectie hier heeft en met één van de centrale uitgangspunten in het Nederlands onderwijsstelsel. Daarnaast kan verminderd zicht op de kwaliteit van besturen ertoe leiden dat de inspectie minder in staat is de intensiteit van haar toezicht op schoolniveau passend af te stemmen. Hiermee kan maar in beperkte mate aan het uitgangspunt van proportionaliteit verwoord in artikel 4 lid 3 van de WOT worden voldaan.

Financieel beheer

De inspectie heeft de wettelijke taak om toezicht te houden op, en voor het bevorderen van, de financiële continuïteit van instellingen en de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen.¹⁴ Dit toezicht gaat in het funderend onderwijs over de jaarlijkse besteding van ongeveer 28 miljard euro aan publieke middelen. Besturen zijn hiervoor volgens de onderwijswetgeving eindverantwoordelijk.¹⁵ Het gaat hier om een belangrijk sturingsinstrument voor onderwijsbesturen. Zij maken keuzes voor de inzet van middelen om onderwijsdoelen te behalen en te voldoen aan de maatschappelijke opgave van het onderwijs. Als kwaliteit en financiën niet in balans zijn, is op lange termijn de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs niet gegarandeerd.

Als de inspectie geen onderzoeken meer zou doen bij besturen, of enkel nog bij besturen waar risico's worden gezien, voldoet de inspectie niet meer aan haar wettelijke taak om toezicht te houden op de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit van de

¹¹ Zie ook de Kamerbrief van 11 september 2015 van de bewindspersonen van OCW, Kamerstukken 2014–2015, 33 862, nr. 14.

¹² Zie artikel 11 lid 8 WOT.

¹³ Zie artikel 10 Wet op het primair onderwijs, artikel 23a Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 19 Wet op de expertisecentra.

¹⁴ Zie artikel 3 lid 1 onderdeel c WOT.

¹⁵ Zie artikel 17a eerste lid, 17 c eerste lid onder a en 165, eerste lid onder b van de Wet op het primair onderwijs.

bekostigde instellingen. Ook de bevorderende taak kan dan niet meer naar behoren worden uitgeoefend.

Stimulerende taak

De inspectie heeft vanuit de WOT niet alleen de taak om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving. Ze heeft ook de taak om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen. Deze stimulerende taak vult de inspectie in door bij een onderzoek bij besturen of scholen aan te geven op welke wijze een school of bestuur zich verder kan en wil ontwikkelen, boven het niveau van de wettelijke minimumnormen. In inspectierapporten valt dan ook niet alleen te lezen wat beter *moet* maar ook wat beter *kan*. De bevorderende taak wordt ook ingevuld vanuit het stelseltoezicht. Daarnaast deelt de inspectie haar inzichten en goede voorbeelden onder meer via de Staat van het Onderwijs, webinars en podcasts. Zo stelt de inspectie haar kennis breder beschikbaar en draagt ze bij aan de professionele ontwikkeling binnen het onderwijsveld.

Specifieke wettelijke taken

Naast de genoemde taken heeft de inspectie nog een groot aantal specifieke wettelijke taken. Het gaat om onder meer de vertrouwensinspectie, het verwerken van signalen, toezicht op het onderwijs in Caribisch Nederland, toezicht op Europese scholen in Nederland en op Nederlandse scholen in het buitenland, uitvoeren van taken bij nieuw startende scholen, toezicht op niet-bekostigd onderwijs en het toezicht op samenwerkingsverbanden. Bij het intensiveren van het toezicht op individuele scholen kan het zijn dat de uitoefening van deze en andere specifieke wettelijke taken in de knel komt.

Randvoorwaarden bij het verhogen van het aantal schoolbezoeken

Naast het wettelijk kader zijn er ook andere randvoorwaarden van belang voor de uitvoerbaarheid van de motie Rooderkerk. Het gaat hierbij om randvoorwaarden die altijd gelden bij veranderingen in het toezichtbeleid, maar ook om randvoorwaarden die specifiek van belang zijn in de context van de motie.

Effectief toezicht voor beter onderwijs

De missie van de inspectie is effectief toezicht voor beter onderwijs. Uitgangspunt daarbij is dat de toezichtactiviteiten van de inspectie bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Als de inspectie het aantal bezoeken aan individuele scholen verhoogt, wil zij dit doen op een manier die bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Hierbij wil de inspectie voldoende ruimte houden voor intensievere vormen van toezicht op scholen en besturen wanneer er duidelijke risico's zijn ten aanzien van de onderwijskwaliteit.

Gebruik van wetenschappelijke inzichten (inter)nationale standaarden voor goed toezicht

De inspectie hecht eraan om evidence-informed te werken: dat verwachten we immers ook van het onderwijs. De inspectie kijkt niet alleen naar de eigen inzichten ten aanzien van wat effectief toezicht is, maar ook naar inzichten van derden. De inspectie maakt gebruik van nationale en internationale standaarden voor goed toezicht en wetenschappelijke inzichten, zoals bijvoorbeeld verwoord in publicaties van de OESO¹⁶ of de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.¹⁷ De OESO legt ondermeer de nadruk op proportionaliteit, datagedreven werken, risicogerichtheid en selectiviteit. De WRR benadrukt het belang van publieke waarden, onderbouwing en evaluatie van toezicht en de reflectieve functie van toezichthouders.

¹⁶ *OECD Regulatory Enforcement and Inspections*, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 2018.

¹⁷ *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, rapport nr. 89, 2013.

De inspectie heeft daarnaast de inzichten uit de onafhankelijke review naar de rol en werkwijze van de inspectie bij de uitvoeringstoets betrokken. Deze review is in het eerste half jaar van 2025 uitgevoerd door een onafhankelijke commissie van experts¹⁸ op het gebied van toezicht en/of onderwijs. De review is in juli 2025 aan de inspectie aangeboden en bevat belangrijke inzichten en waardevolle aanbevelingen voor het werk van de inspectie. De reviewcommissie concludeert dat de huidige werkwijze van de inspectie bijdraagt aan effectief toezicht en spoort de inspectie aan om evidence-informed te werken. De reviewcommissie ziet ook ruimte voor verbetering. Zij spoort de inspectie aan om het inzicht in grondoorzaken van problemen in het onderwijs te vergroten en de agenderende functie van de inspectie nadrukkelijk in te vullen met gedegen stelselonderzoek. Het inzicht in grondoorzaken moet vervolgens gebruikt worden om op basis van inhoudelijke overwegingen de capaciteit van de inspectie in te zetten op het juiste niveau van toezicht. Waarbij de inspectie de samenhang van toezicht tussen het niveau van scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten, verder kan versterken. De inspectie vindt het wenselijk dat de uitvoering van de motie Rooderkerk aansluit bij de inzichten uit de review.

Definitie van schoolbezoeken

Bij de uitvoering van de motie Rooderkerk is het belangrijk dat helder is wat onder een schoolbezoek wordt verstaan. Onder een schoolbezoek verstaat de inspectie iedere toezichtactiviteit waarbij een of meer inspecteurs een school fysiek bezoeken. Hierbij kan gedacht worden aan een uitgebreid onderzoek bij een school waar de inspectie risico's heeft geconstateerd, maar ook aan een korter bezoek met onder meer lesobservaties in het kader van een thematisch onderzoek naar bijvoorbeeld de toerusting van startende docenten of een thematisch onderzoek naar de sociale veiligheid van leerlingen.

Bij een korter bezoek zal de ruimte beperkt zijn om de verschillende aspecten van het onderwijsproces te observeren, diverse perspectieven op te halen en de context te doorgronden. Een kort bezoek kan zich bijvoorbeeld ook op één deelaspect richten. Hoewel een korter bezoek zicht en inzicht geeft, biedt dit onvoldoende basis om tot een schooloordeel te komen. Een korter bezoek aan een school kan dus niet leiden tot een oordeel op schoolniveau over de kwaliteit van het onderwijs.

De Kamer geeft aan het belangrijk te vinden dat de inspectie op alle scholen langskomt en dat ouders en leerlingen kunnen zien welke inzichten dat bezoek heeft gegeven over het onderwijs. De inspectie begrijpt die wens en ziet dat dit ook een maatschappelijke verwachting is. Daarom werkt de inspectie momenteel aan manieren om op schoolniveau beter dan nu voor de buitenwereld inzichtelijk te maken welke toezichtactiviteiten hebben plaatsgevonden en welke inzichten en conclusies deze activiteiten hebben opgeleverd. Ook als activiteiten niet tot een formeel oordeel op schoolniveau hebben geleid.

Motie Kisteman/Rooderkerk

Naast de motie Rooderkerk is ook de motie Kisteman/Rooderkerk¹⁹ aangenomen in de Tweede Kamer. In deze motie wordt de regering verzocht minder tijdsintensieve inspectiebezoeken te introduceren, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de onderzoeken. Ook wordt de regering verzocht de onderwijsinspectie meer onaangekondigde inspecties uit te laten voeren, zodat leerkrachten minder werkdruk ervaren en inspecties efficiënter worden.

¹⁸ De commissie bestond uit voorzitter Rob van Lint (voorzitter College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden), Melanie Ehren (hoogleraar Onderwijswetenschappen aan de Vrije Universiteit), Theodor Kockelkoren (inspecteur-generaal Staatstoezicht op de Mijnen, Femke de Vries (tot 1 februari 2025 bijzonder hoogleraar Toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen), Mattheus Wassenaar (inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport), Willemijn Ruel (secretaris).

¹⁹ Kamerstuknummer 31293-792.

De inspectie neemt in haar aanpak deze motie mee. De inspectie introduceert nieuwe, korte onaangekondigde inspectiebezoeken. Net zoals bij al haar toezichtactiviteiten wil de inspectie ook bij deze bezoeken kwalitatief goed werk leveren. Tegelijkertijd zal het inspectiebezoek kleiner van opzet zijn dan een kwaliteitsonderzoek en wordt er dus geen oordeel op schoolniveau gegeven. Onder *onaangekondigde schoolbezoeken* in scenario 1 licht de inspectie dit instrument en de reikwijdte nader toe.

Oog voor implementatie

Veranderingen in het toezicht van de inspectie vergen tijd en capaciteit. Niet alleen bij de onderwijsinspectie, maar ook in het onderwijsveld. De ervaring leert dat zorgvuldige invoering niet alleen bestaat uit het ontwerpen van nieuwe of aangepaste instrumenten. Ook de professionalisering van inspecteurs, het uitvoeren, toetsen en monitoren van nieuwe toezichtinstrumenten, en de gefaseerde opschaling zijn noodzakelijke onderdelen van ontwikkeling van toezicht. In het proces van testen en opschalen kunnen vervolgens ook weer nieuwe inzichten worden opgedaan die vragen om bijsturing. Nieuwe maatregelen kosten (tijdelijk) extra capaciteit en hebben dus ook een aanlooperperiode nodig. Dat de inspectie dit zorgvuldig doet is bepalend voor de betrouwbaarheid en effectiviteit van de nieuwe aanpak. Daarnaast is het belangrijk voor het onderwijsveld en voor het gezag van de inspectie. De inspectie gaat uit van volledige implementatie van een nieuwe aanpak in 2028, een jaar na inwerkingtreding van het nieuwe onderzoekskader.

Hierbij speelt ook mee dat het werk van de inspectie steeds complexer is geworden. Onderzoek van PricewaterhouseCoopers bevestigt dit. De afgelopen twintig jaar is het aantal wetten en regels waar de inspectie in haar toezicht mee te maken krijgt verdrievoudigd. Daarnaast bevatten deze wetten 130% meer uitzonderingen dan in 2005. Het aantal regels ten aanzien van privacy en informatiehuishouding waar de inspectie zelf mee te maken heeft, is in deze periode verdubbeld.

Blijven leren

De inspectie schetst in deze uitvoeringstoets scenario's met daarin maatregelen en verwachting en die moeten worden getoetst in de praktijk. Ze moeten waar nodig ook tot bijstelling leiden conform de werkwijze binnen een PDCA-cyclus. Een nieuwe toezichtvorm die in een pilot bijvoorbeeld goed werkt in de context van het primair onderwijs, kan minder goed uit de verf komen bij grootschalige implementatie bij het toezicht in het voortgezet onderwijs. Ook is het voorstelbaar dat zich onvoorziene neveneffecten voordoen bij het opschalen van het aantal bezoeken aan unieke scholen. Die onvoorziene neveneffecten vragen dan om een herijking van de ingezette koers. Verder kunnen er de komende jaren nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden die iets anders vragen van het toezicht van de inspectie. Verder kan de inspectie niet uitsluiten dat aannames die zijn gedaan bij de inschatting van bezoekertermijnen en benodigde capaciteit, in de praktijk geen stand te houden. Voor het uitvoeren van de motie Rooderkerk is het van belang dat de uitvoering wordt geplaatst binnen de PDCA-cyclus en dat de inspectie tijdig, helder en transparant communiceert wanneer aanpassingen nodig zijn of uitkomsten anders zijn dan verwacht. Dit is ook conform de inzichten van de onafhankelijke review.

Capaciteit

Bij de opdracht voor de uitvoeringstoets is aangegeven dat de inspectie uit moet gaan van de huidige budgettaire kaders. Dat betekent geen verhoging, maar ook geen verlaging van het budget van de inspectie in de nabije toekomst. Directe kortingen (in de vorm van een al dan niet rijksbrede taakstelling) dan wel indirecte kortingen (in de vorm van nieuwe taken waar onvoldoende middelen voor worden toegekend) zullen de uitvoering van de verschillende wettelijke taken van de inspectie en de uitvoering van de motie Rooderkerk in de weg staan.

Risico's bij het verhogen van het aantal schoolbezoeken

Ook wanneer de genoemde randvoorwaarden in acht genomen worden, ziet de inspectie een aantal risico's bij de uitvoering van de motie Rooderkerk. De inspectie schetst deze risico's en mitigerende maatregelen die zij kan nemen om (de impact van) de risico's te beperken.

Onderwijsstelsel

De afgelopen jaren heeft de inspectie de capaciteit voor stelseltoezicht (waarbij ook vaak scholen worden bezocht) fors teruggebracht ten behoeve van het toezicht op individuele scholen. Ten opzichte van 2019 is het aantal stelselonderzoeken in 2024 met ruim 50% gedaald. De inspectie is van mening dat met de huidige capaciteitsverdeling de ondergrens benaderd is om nog te kunnen voldoen aan de wettelijke taken en om recht te doen aan het inhoudelijk belang van adequaat toezicht op het stelsel. De reviewcommissie wijst op het belang van het stelseltoezicht van de inspectie en roept zelfs op tot versterking ervan om beter inzicht te krijgen in grondoorzaken van problemen ten aanzien van de onderwijskwaliteit. De inspectie acht het reëel dat bij een grotere nadruk op het toezicht op individuele scholen belangrijke ontwikkelingen in het onderwijs minder snel en minder uitvoerig in beeld zullen komen. Dit betekent ook dat er beperkt uitvoering kan worden gegeven aan een belangrijke aanbeveling van de reviewcommissie. Een andere consequentie is dat dit kan leiden tot een beperkter inzicht voor beleidsmakers in de kwaliteit van het onderwijs in Nederland. De inspectie maakt zich zorgen of zij voldoende invulling kan geven aan haar reflectieve en responsieve taak. Het belang van reflectie door inspecties voor het goed functioneren van de rechtstaat, is recentelijk vanuit toezichthouders benadrukt²⁰.

Minder aandacht voor het stelseltoezicht kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs in de klas. Het stelseltoezicht heeft de afgelopen jaren onderwerpen op de agenda gezet die vervolgens in het beleid en in het onderwijsveld nadrukkelijk aandacht kregen. Denk hierbij aan de dalende prestaties op het gebied van de basisvaardigheden of over de toenemende kansenongelijkheid. Het is belangrijk dat dit blijft gebeuren. De inspectie zal de effecten van de afname in stelseltoezicht monitoren.

Besturen

Ook de capaciteit voor het toezicht op besturen is de afgelopen jaren fors teruggebracht ten behoeve van het individuele scholentoezicht.²¹ Ten opzichte van 2019 daalde het aantal bestuursonderzoeken in 2024 met ruim 75%. De inspectie heeft de afgelopen jaren niet meer kunnen voldoen aan de periodieke bestuurscyclus. De inspectie ziet in haar toezichtpraktijk dat wanbeheer van besturen een groot risico is voor continuïteit en kwaliteit van het onderwijs op de scholen, terwijl goede besturen risico's goed in beeld hebben en proactief maatregelen nemen om de onderwijskwaliteit te borgen en verder te verbeteren. Risico van het minder bezoeken van besturen is dat er onvoldoende zicht is op de continuïteit en kwaliteit van besturen en dat tekortkomingen niet, of pas in een laat stadium worden geconstateerd. Dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs in de klas.

Met versobering van het bestuurtoezicht kan voorts een discrepantie ontstaan tussen het toezicht van de inspectie en de bij wet bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling in het governance-model dat onlangs ook in de Tweede Kamer herbevestigd is.

Om de geschatte risico's te ondervangen brengt de inspectie meer differentiatie aan in haar bestuurtoezicht. Hoogrisicobesturen zullen intensiever worden onderzocht en andere besturen zullen een minder intensief onderzoek krijgen. Een belangrijk verschil tussen een intensief en minder intensief onderzoek is dat bij het eerste sprake is van een breed onderzoek naar de besturing, een oordeel op de bestuurstandaarden en een

²⁰ [Nederland sterker met goed toezicht - Meerjarenperspectief Inspectieraad 2025-2029](#).

²¹ Zie ook [Jaarwerkplan 2025 | Jaarplan | Inspectie van het onderwijs](#).

eindoordeel. Onderdeel van dit onderzoek is ook dat bevindingen worden geverifieerd met schoolbezoeken. Bij een minder intensief bestuursonderzoek maken deze onderdelen geen deel uit van het bezoek vanwege de beperkte scope.

Daarnaast wil de inspectie op termijn aanvullend steekproefsgewijs intensief onderzoek te doen bij besturen. Dit is nodig om een representatief stelselbeeld te geven van de kwaliteit van de besturing en het financieel beheer. Door het loslaten van de periodieke bestuurscyclus met intensief bestuursonderzoek is dat representatieve beeld er nu niet meer. Binnen twee van drie scenario's is een dergelijke steekproef echter niet mogelijk. Bij de reflectie op de scenario's wordt dit nader toegelicht. De aanpassingen in het bestuurstoezicht zullen onderdeel zijn van evaluatie. Ook met deze maatregelen blijft het risico bestaan op het niet, of pas later constateren van tekortkomingen bij besturen. De basis voor deze benadering is momenteel minder robuust omdat de inspectie de risico's voor besturen minder goed in beeld heeft dan de risico's voor scholen.

Financiële risico's

Het niet periodiek intensief onderzoeken van alle besturen brengt risico's met zich mee op het gebied van financieel toezicht. Er zal verminderd zicht zijn op de financiële sturing en de waarborgen die besturen hebben ingericht rond rechtmatige en doelmatige besteding van de ongeveer 28 miljard euro aan publieke middelen in het funderend onderwijs. Dit kan ertoe leiden dat de inspectie niet of pas op een later moment onregelmatigheden constateert. Dit is kwetsbaar omdat de samenleving ervanuit moet kunnen gaan dat publieke middelen ook rechtmatig en doelmatig voor het onderwijs worden ingezet. Onrechtmatige of ondoelmatige besteding van onderwijsmiddelen heeft in het verleden meermaals geleid tot maatschappelijke verontwaardiging. Om het risico op onrechtmatige en ondoelmatige besteding te beperken, vergroot de inspectie de rol van financieel inspecteurs bij de onderzoeken op bestuursniveau – in het bijzonder ook bij de minder intensieve bestuursonderzoeken. Daarnaast kunnen op termijn de steekproefsgewijze bestuursonderzoeken een bijdrage leveren aan het beperken, maar niet voorkomen van dit risico. Een breed beeld van het financieel beheer, inclusief de sturing van het bestuur op de financiële middelen, kan immers alleen worden gevormd wanneer dit onderdeel is van een intensiever bestuursonderzoek.

Beleidsdiscontinuïteit

Een ander risico is het risico op discontinuïteit in toezichtbeleid. Het toezichtbeleid is de afgelopen jaren meerdere keren van koers gewijzigd. Zo verschoof de inzet vanaf 2017 nadrukkelijk richting bestuursgericht toezicht. Dat gebeurde mede naar aanleiding van een aantal gevallen van bestuurlijk falen bij grote onderwijsinstellingen. De laatste jaren verschuift de focus juist weer naar meer scholentoezicht. Ook de introductie in 2017 en vervolgens afschaffing in 2023 van de waardering 'goed' en het predicaat 'excellent' is een voorbeeld. Het ontwikkelen van evidence-based beleid en interventies vraagt tijd en koersvastheid. Dit is cruciaal voor de betrouwbaarheid en het gezag van het toezicht richting het onderwijsveld en de samenleving. Ook de reviewcommissie wijst in haar rapport op het feit dat koerswijzigingen in het toezicht forse consequenties voor scholen en de inspectie zelf kunnen hebben. Om dit risico te beperken is van belang dat er sprake is van goede communicatie met het onderwijsveld, en geleidelijke en lerende invoering van veranderingen in het toezicht en van een gedegen PDCA-cyclus.

Enkel sturen op aantallen

Een laatste risico dat de inspectie ziet bij het verhogen van de aantallen bezoeken en het werken met een maximumtermijn, is dat de focus steeds meer kan komen te liggen op het simpelweg halen van aantallen. De randvoorwaarden en waarborgen zoals in deze toets beschreven, kunnen in de loop der jaren onbedoeld naar de achtergrond verdwijnen bij de toezichthouder zelf of bij beleidsmakers. Als gevolg blijft dan enkel de harde resultaatverplichting en het sturen op aantallen over.

Dit risico doet zich ondermeer voor bij de introductie van kortere bezoeksvormen waarbij maar één inspecteur een school bezoekt. Daarmee doet de inspectie concessies ten aanzien van de kwaliteitszorg. Deze keuze lijkt te verantwoorden vanuit het stimulerende karakter van deze bezoeken, maar de bezoeken kunnen dus niet leiden tot een oordeel. De effectiviteit en de kwaliteit zullen nadrukkelijk onderdeel zijn van evaluatie en zullen waar nodig tot aanpassingen moeten leiden.

Uitvoering van de motie Rooderkerk: drie scenario's

De inspectie heeft drie scenario's opgesteld. Scenario 1 is het meest uitgebreid van opzet. In dit scenario staat centraal hoe de inspectie het elke vier jaar bezoeken van alle scholen zo dicht mogelijk kan benaderen. Een aantal van de hier beschreven maatregelen komen ook in de andere scenario's voor. In scenario 2 ligt de nadruk steviger op de balans met overige wettelijke taken en wetenschappelijke uitgangspunten voor goed toezicht. In scenario 3 is op papier gezet welke gevolgen het zou hebben om elke school elke vier jaar te bezoeken.

Scenario 1

Prioriteit aan scholentoezicht

In dit scenario krijgt het scholentoezicht prioriteit binnen de verhouding van bestuurs-, stelsel- en scholentoezicht. In dit scenario houdt de inspectie de huidige, afgebouwde capaciteit voor stelsteltoezicht aan. Daarnaast wordt definitief afgestapt van het elke vier jaar intensief bezoeken van alle besturen en zal voor een belangrijk deel van de besturen gewerkt worden met minder intensievere vormen. Enkel bij de risicobesturen vindt nog een intensief onderzoek plaats. Om ook langjarig risicogericht te kunnen blijven werken zijn steekproeven noodzakelijk. Op deze manier kan namelijk het risicomodel worden getoetst en worden bijgesteld. Binnen dit scenario is de introductie van steekproefsgewijze bestuursonderzoeken echter niet mogelijk, dat baart de inspectie zorgen. Dit scenario zal dan ook na verloop van tijd moeten worden herijkt om steekproefsgewijze bestuursonderzoeken toe te voegen en zo risicogericht te kunnen blijven werken. Dit kan dan ook gevolgen hebben voor het aantal scholen dat kan worden bezocht. Verder vraagt de werkwijze met minder intensieve bezoeken van alle besturen evaluatie om te toetsen of de werkwijze effectief is en bijdraagt aan beter onderwijs.

Met deze maatregelen ontstaat ruimte om de reeds ingezette prioritering van het scholentoezicht voor langere tijd door te zetten. Voor 2026 betekent dit dat naar verwachting tweederde van de tijd die inspecteurs hebben voor toezichttaken in het primair onderwijs, ingezet wordt voor het toezicht op individuele scholen (zie figuur 1).

Onaangekondigde schoolbezoeken

Om meer scholen te kunnen bezoeken en invulling te geven aan de wens van de Kamer voor onaangekondigde toezichtactiviteiten conform de motie Kisteman/Rooderkerk, werkt de inspectie momenteel de *onaangekondigde schoolbezoeken* uit. Dit instrument is bedoeld voor scholen die niet uit de risicoanalyse naar voren komen of in de steekproef zitten, en waarvan de inspectie wil voorkomen dat zij te lang niet worden bezocht. Onaangekondigd bezoek is hierbij het uitgangspunt, maar er zijn ook situaties waarin een aangekondigd bezoek verstandiger is. Bijvoorbeeld om zeker te stellen dat bepaalde functionarissen die dag ook aanwezig zijn. Het zijn bezoeken die minder voorbereidingstijd vragen van school en inspectie, mede vanwege het onaangekondigde karakter. De bezoeken kunnen in één dag worden afgerond, uitgevoerd worden door één inspecteur (of twee bij grotere scholen) en richten zich op de onderwijspraktijk in het klaslokaal. De inspectie wil bij deze bezoeken werken met een beknopt, openbaar rapport. De inspectie wil de inzichten uit de schoolbezoeken ook gebruiken voor het aanscherpen van de JPRA.

Deze onaangekondigde schoolbezoeken zullen in de eerste plaats vooral een stimulerend karakter hebben. Dat betekent dat een inspecteur de onderwijspraktijk observeert en in

gesprek gaat met de school over wat er goed gaat in de klas en wat er beter kan. Er komt niet een formeel eindoordeel over de onderwijskwaliteit op de school: daarvoor is de insteek te beperkt. Wel geldt dat de inspectie kan besluiten tot vervolgstappen als er duidelijke risico's worden waargenomen bij het schoolbezoek. Dat kan dan gaan om een volledig kwaliteitsonderzoek, waarbij wel een eindoordeel wordt gegeven over de onderwijskwaliteit. Toch kan het gebeuren dat bij de onaangekondigde bezoeken geen risico's worden waargenomen terwijl deze achteraf toch aanwezig waren.

De onaangekondigde bezoeken leveren in potentie een belangrijke bijdrage aan de uitvoering van de motie Rooderkerk. In de eerste helft van 2025 is het instrument op kleine schaal beproefd binnen het primair onderwijs. In de tweede helft van 2025 vindt een meer grootschalige pilot plaats die vervolgens wordt geëvalueerd. In 2026 is het voornemen het instrument verder toe te passen in het primair onderwijs. Dan kijkt de inspectie ook hoe deze schoolbezoeken in het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs een plek kunnen krijgen. De inspectie wijst hierbij op het belang van het zorgvuldig testen, evalueren en indien nodig aanpassen ervan. Het gaat namelijk om een nieuw instrument dat zeker in het primair onderwijs ook op grote schaal zal moeten worden ingezet om uitvoering te geven aan de motie Rooderkerk.

Eén van de onzekerheden die ook van belang is, is het percentage scholen waar risico's zullen worden waargenomen en hoeveel risicokwaliteitsonderzoeken en vervolgens eventueel herstelonderzoeken er moeten plaatsvinden. De inspectie zal in dit geval vervolgtoezicht prioriteit geven, wat dan weer gevolgen heeft voor het aantal onaangekondigde schoolbezoeken dat kan plaatsvinden. Daarnaast evalueert de inspectie hoe effectief deze bezoeksform is, in welke mate de bezoeken van meerwaarde zijn voor de JPRA en op welke wijze de bezoeken kunnen worden gebruikt als input voor het bestuurstoezicht.

Grotere rol van besturen bij risico- en herstelonderzoeken op scholen

Kwaliteitsonderzoeken en herstelonderzoeken zijn intensieve en uitgebreide onderzoeken, die een groot beslag leggen op de beschikbare inspectiecapaciteit. De inspectie wil besturen nadrukkelijker betrekken bij de opvolging van risico's en herstelopdrachten bij scholen. Deze aanpak en de reikwijdte daarvan werkt de inspectie de komende tijd verder uit. Concreet betekent dit in ieder geval dat de inspectie bij goede besturen vaker kan volstaan met een minder intensief herstelonderzoek op de onder het bestuur vallende scholen. Hierbij kan men denken aan besturen die voldoen aan de wettelijke eisen, goed zicht hebben op hun financiële situatie en op de kwaliteit van hun scholen en hier ook proactief naar handelen. De inspectie zal vaker aan besturen vragen om te rapporteren over het hersteltraject van scholen en de resultaten daarvan, waarna de inspectie die resultaten beoordeelt. Deze benadering heeft meerdere voordelen. Ten eerste sluit zij aan bij de wettelijke rolverdeling waarbij het bestuur eindverantwoordelijk is voor het waarborgen van de onderwijskwaliteit. Dit stimuleert besturen om eigenaarschap te tonen en proactief te sturen op verbetering. Als tweede kan dit de inspectie, weliswaar beperkt, ruimte geven om de toezichtcapaciteit gericht en effectief in te zetten op de plekken waar intensief toezicht het meest noodzakelijk is. Hierbij geldt nadrukkelijk dat de inspectie altijd haar eigen onderzoek zal blijven uitvoeren als er twijfels bestaan over het vermogen of de bereidheid van een bestuur om adequaat te handelen. Zo draagt het toezicht bij aan eigenaarschap bij besturen, passend bij de verantwoordelijkheden en taken die de wet hen geeft. Afspraken met besturen worden transparant vastgelegd.

Verbetering van werkprocessen

De inspectie streeft er voortdurend naar om het toezicht zo doelmatig mogelijk in te richten. Daarom kijkt de inspectie scherp naar mogelijkheden om op verantwoorde wijze de tijd die beschikbaar is voor het scholentoezicht uit te breiden. Daarvoor hanteert de inspectie in elk geval het uitgangspunt van het CPB dat rijksdiensten jaarlijks 0,5% aan efficiency kunnen winnen. Tegelijkertijd ziet de inspectie ook mogelijkheden om dit te

versnellen om zo meer tijd voor het scholentoezicht vrij te kunnen maken en een benodigd minimum aan stelsel- en bestuurstoezicht in stand te houden. Hierbij kijkt de inspectie bijvoorbeeld naar het werken met meer beknopte en meer gestandaardiseerde rapporten bij scholen die voldoende scores. Ook biedt op termijn de inzet van kunstmatige intelligentie (AI) kansen. Bijvoorbeeld bij de analyse van documentatie, bij de risicodetectie of de rapportage. Wanneer AI-toepassingen beschikbaar komen die voldoen aan de waarborgen die de Rijksoverheid hanteert op onder meer het gebied van dataveiligheid, kunnen ze het toezichtproces efficiënter maken. Daarmee komt er meer tijd voor fysieke bezoeken en professionele oordeelsvorming door inspecteurs. Het is realistisch dat dergelijke interventies niet op de korte, maar wel op de (midden)lange termijn tot tijdswinst leiden. In dit verband werkt de inspectie ook aan manieren om te voorkomen dat scholen onnodig kort achter elkaar worden bezocht. Bijvoorbeeld door het verder vooruitplannen van planbare schoolbezoeken.

Ruimte in wetgeving

Om onzekerheden in dit scenario te verminderen, kan de wetgever overwegen ruimte te creëren binnen de eerdergenoemde overige specifieke wettelijke taken van de inspectie. Hierbij is relevant dat voor sommige wettelijke taken er specifieke middelen zijn toegekend aan de inspectie voor de uitoefening van deze taak. Deze specifieke wettelijke taken zijn uiteraard vaak met een reden aan de inspectie toebedeeld. Denk hierbij aan de vertrouwensinspectie die een belangrijke rol vervult waar het gaat om de omgang met meldingen van onveiligheid op scholen. Stoppen met deze taak ligt bijvoorbeeld niet voor de hand en is wat de inspectie betreft ook niet aan de orde.

Het schrappen van andere specifieke taken zou de mate van onzekerheid binnen dit scenario enigszins kunnen verminderen. Op basis van recente exercities is de verwachting dat het schrappen van specifieke wettelijke taken maar in beperkte mate zou kunnen leiden tot capaciteitswinst bij de inspectie.

Uit de evaluatie zal ook moeten blijken of de inspectie in dit scenario kan voldoen aan haar wettelijke taken ten aanzien van bestuursgericht toezicht, in het bijzonder waar het gaat om artikel 11 lid 8 van de WOT en artikel 4 lid 2 en 3 van de WOT. Indien dit niet het geval is zal herijking van het scenario nodig zijn of dient de wetgever over te gaan tot aanpassing van wetgeving.

Verwachtingen ten aanzien van doorwerking maatregelen

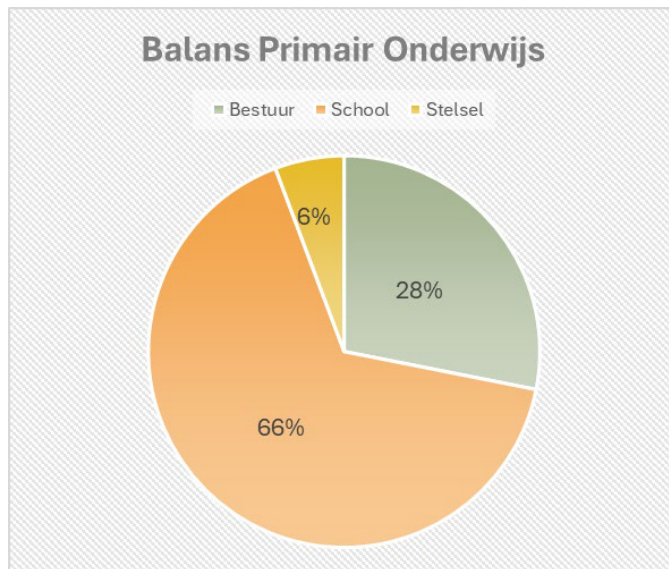
De inspectie verwacht dat dit scenario ertoe leidt dat ongeveer driekwart van de scholen minimaal eens in de vier jaar wordt bezocht en dat geen school langer dan zes jaar niet door de inspectie wordt bezocht. Dit kan een invulling zijn van de wens de vier jaar zo dicht mogelijk te benaderen.

De inspectie wil zorgvuldig zijn in de verwachtingen die zij wekt over de bezoekertermijn, er zijn immers veel onzekerheden. Eerder is in dit verband al aangegeven dat onvoorziene omstandigheden en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten gevolgen kunnen hebben voor de werkwijze. Er zal dan ook continu evaluatie en naar verwachting ook aanpassing moeten plaatsvinden. Zo zal ook een duidelijker beeld ontstaan over de precieze gevolgen van genomen maatregelen en over de consequenties voor de bezoekertermijn van scholen. De inspectie zal hierover jaarlijks in haar jaarverslag rapporteren.

Cijfermatige impressie van scenario 1

Om een indruk te geven van de doorwerking van scenario 1 heeft de inspectie een cijfermatige impressie opgesteld voor de balans tussen het toezicht op bestuur, school en stelsel in het primair onderwijs. Deze impressie is indicatief. Niet alle uitgangspunten en maatregelen in de verschillende scenario's zijn namelijk in cijfers uit te drukken. Ook worden cijfers vereenvoudigd weergegeven. Zo wordt de capaciteit voor steekproefkwaliteitsonderzoeken in figuur 1 volledig toegerekend aan scholentoezicht

terwijl deze onderzoeken ook inzicht geven voor het stelselbeeld. Verder wordt de capaciteit voor intensieve bestuursonderzoeken volledig toegerekend aan het bestuurstoezicht terwijl er bij deze onderzoeken ook verificatie-activiteiten op schoolniveau plaatsvinden. De uiteindelijke realisatie zal in de praktijk altijd anders zijn en kan, zeker na verloop van tijd, fors veranderen, bijvoorbeeld door crises en incidenten of aan de hand van de PDCA-cyclus.



Figuur 1: verwachte verhouding inzet capaciteit sector PO tussen toezicht op school, bestuur en stelsel binnen scenario 1.

Scenario 2

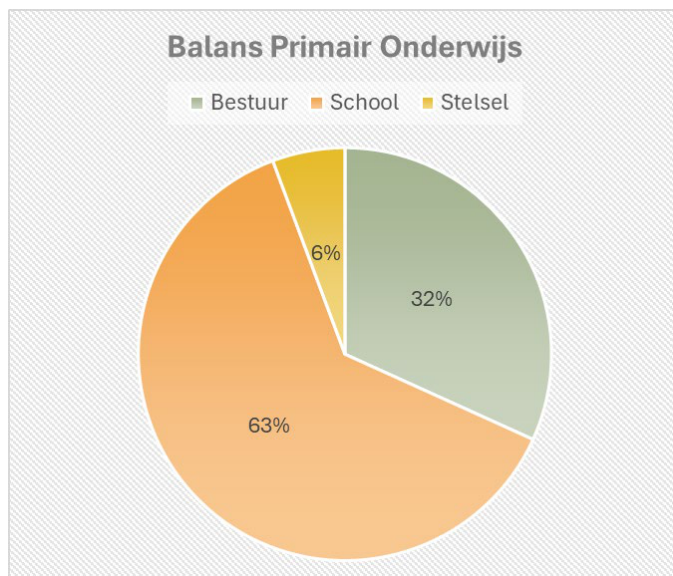
In dit scenario zet de inspectie in op focus op scholentoezicht, én op behoud van een robuuste basis voor stelsel- en bestuurstoezicht. In dit scenario neemt de inspectie dezelfde maatregelen als in scenario 1, maar op een andere schaal. De inspectie introduceert onaangekondigde schoolbezoeken en verwacht er binnen het scenario jaarlijks 350 uit te voeren in het primair onderwijs. De inspectie introduceert ook een bezoekertermijn waardoor voorkomen wordt dat scholen lange tijd niet bezocht worden.

Dit scenario sluit onder meer aan bij de bevindingen van de onafhankelijke review. De reviewcommissie beveelt immers aan om in het toezicht voldoende aandacht te besteden aan de grondoorzaken van problemen en toekomstige ontwikkelingen of risico's te signaleren. Dit is een belangrijk doel van het stelseltoezicht van de inspectie. Het uitvoeren van stelselonderzoeken is bovendien een manier om scholen te bezoeken. In dit scenario krijgen stelselonderzoeken een stevigere plek binnen het geheel van de uit te voeren onderzoeken op scholen. Dit betekent concreet dat er minder onaangekondigde schoolbezoeken worden uitgevoerd. Het scenario sluit beter aan bij de governancestructuur in het onderwijs en de verantwoordelijkheid van besturen daarin. Er ontstaat ruimte om te starten met de steekproefsgewijze bestuursonderzoeken, waardoor een beter en breder beeld ontstaat van de kwaliteit van besturen.

Scenario 2 is het voorkeursscenario van de inspectie. Het scenario draagt het meeste bij aan de verbetering van onderwijskwaliteit, is in lijn met de huidige wetgeving, de verantwoordelijkheidsverdeling in het veld en de (internationale) wetenschappelijke inzichten ten aanzien van toezicht. De verwachting is dat met dit scenario driekwart van de scholen eens in de zes jaar wordt bezocht en dat geen school langer dan acht jaar niet wordt bezocht. Indien er bij de uitvoering van het scenario ruimte blijkt te bestaan voor meer bezoeken aan individuele scholen, kan de maximumbezoektermijn worden ingekort.

Om een indruk te geven van de doorwerking van scenario 2 heeft de inspectie een cijfermatige impressie opgesteld voor de balans tussen het toezicht op bestuur, school en

stelsel in het primair onderwijs. Deze impressie is indicatief zoals ook bij de toelichting onder scenario 1 is aangegeven. De uiteindelijke realisatie zal in de praktijk altijd anders zijn en kan, zeker na verloop van tijd, fors veranderen, bijvoorbeeld door crises en incidenten of aan de hand van de PDCA-cyclus.



Figuur 2: verwachte verhouding inzet capaciteit sector PO tussen toezicht op school, bestuur en stelsel binnen scenario 2.

Scenario 3

In scenario 3 ligt de focus op het vierjaarlijks bezoeken van alle scholen. Er wordt, ten opzichte van scenario 1 nog meer ingezet op de korte onaangekondigde scholenbezoeken, naar verwachting 1250 per jaar in het primair onderwijs. De ruimte hiervoor zou moeten worden gevonden door verder te snijden in het toezicht op besturen. De inspectie voert in dit scenario enkel nog intensieve bestuursonderzoeken uit bij een beperkt aantal risicobesturen. De aannames van het risicomodel kunnen daarom niet worden geverifieerd. De inspectie heeft onvoldoende zicht op de professionaliteit en sturing van besturen en zal niet of te laat kunnen ingrijpen bij het niet voldoen aan wet- en regelgeving, ook ten aanzien van financieel beheer. Dit heeft ook gevolgen in de klas: goede besturen jagen immers kwaliteitsverbetering op schoolniveau aan. Doordat het zicht op besturen verdwijnt, kan de inspectie besturen geen rol meer geven bij herstelonderzoeken.

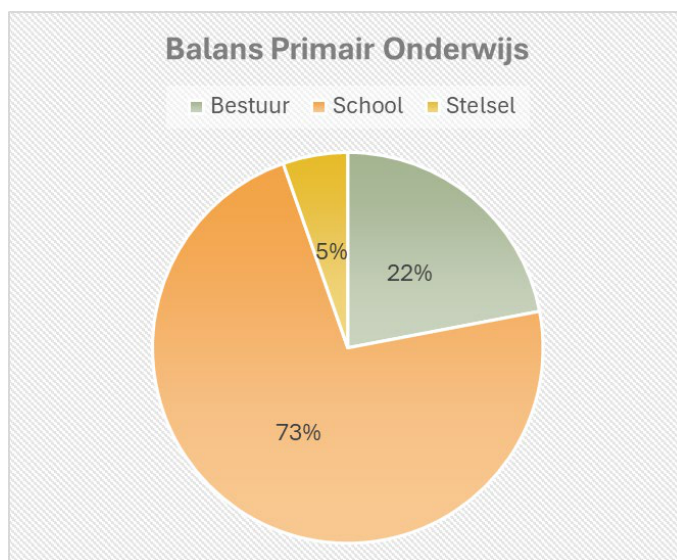
In dit scenario moet grondig worden doordacht wat de gevolgen zijn voor wet- en regelgeving. De inspectie kan in het scenario bijvoorbeeld niet meer voldoen aan artikel 11 lid 8 van de WOT en aan artikel 4 lid 2 en 3 van de WOT. Ook zal de inspectie niet kunnen voldoen aan haar taak om toezicht te houden op de naleving van onderwijswetten waar het de taakuitoefening door besturen betreft. In dit scenario is het toezicht van de inspectie niet in lijn met de governancestructuur van het Nederlandse onderwijsstelsel. Voor dit scenario zou het daarom noodzakelijk zijn de bij wet bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling in het onderwijs anders in te richten, zodat de inspectie in haar toezicht daar is waar de wettelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit van het onderwijs is belegd.

De inspectie verliest in dit scenario ook de ruimte om adaptief en opgavegericht in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en om capaciteit vrij te maken voor toezichttrajecten bij scholen die langdurig onvoldoende of zeer zwak zijn of waar zich ernstige incidenten voordoen. Dat gaat immers om intensieve toezichttrajecten, die niet altijd te voorspellen zijn en waar het juist nodig is dat leerlingen snel weer goed onderwijs krijgen.

De focus van de inspectie zal komen te liggen op het draaien van productie voor korte bezoeken op scholen om bepaalde aantallen te behalen. De vraag wat effectief is, verdwijnt daarmee uit het zicht. De beweging in dit scenario staat daarmee haaks op wetenschappelijke inzichten ten aanzien van goed toezicht en de aanbevelingen uit de peer review. De inspectie is in dit scenario minder in staat om haar reflectieve functie in te vullen ten aanzien van het onderwijsstelsel. In dit scenario zou de inspectie haar capaciteit anders moeten verdelen om aan de bezoekertermijnen te voldoen. Dat betekent dat er omscholing dient plaats te vinden en langere implementatie nodig zou zijn.

De inspectie verwacht dat in dit scenario mogelijk geen school langer dan vier jaar niet wordt bezocht. Dit is echter met grote onzekerheid omgeven omdat sterk geleund wordt op het nog nieuwe instrument van de onaangekondigde scholenbezoeken. De doorwerking van de onaangekondigde schoolbezoeken is dermate onzeker dat het grootschalig overgaan op deze bezoeksform een grote hypotheek legt op de werkwijze van de inspectie en op de organisatie. Onvermijdelijke aanpassingen kunnen vervolgens ook tot onrust in het scholenveld leiden.

Om een indruk te geven van de doorwerking van scenario 3 heeft de inspectie een cijfermatige impressie opgesteld voor de balans tussen het toezicht op bestuur, school en stelsel in het primair onderwijs. Deze impressie is indicatief zoals ook bij de toelichting onder scenario 1 is aangegeven. De uiteindelijke realisatie zal in de praktijk altijd anders zijn en kan, zeker na verloop van tijd, fors veranderen, bijvoorbeeld door crises en incidenten of aan de hand van de PDCA-cyclus.



Figuur 3: verwachte verhouding inzet capaciteit sector PO tussen toezicht op school, bestuur en stelsel binnen scenario 3.

Reflectie inspectie

Scenario 2 is het voorkeursscenario voor de inspectie. De inspectie komt in dit scenario tegemoet aan de wens van de Kamer op een manier die aansluit bij de eigenstandige positie van een onafhankelijk toezichthouder die verantwoordelijk is voor haar jaarwerkplan en programmering. Onaangekondigde schoolbezoeken worden in scenario 2 ingebed in een effectieve toezichtmix. In dit scenario blijft er sprake van robuust toezicht op het niveau van stelsel en besturen. Er is sprake van continuïteit in het toezichtbeleid voor scholen. Er is aansluiting met wetenschappelijke inzichten ten aanzien van goed toezicht en er is ruimte om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de onafhankelijke review. De inspectie vindt ook dat voorkomen moet worden dat er scholen zijn die in het geheel niet meer worden bezocht. Dit scenario voorkomt dit, dat is daarmee een verandering ten opzichte van de huidige werkwijze evenals de introductie van de onaangekondigde schoolbezoeken. Het scenario biedt daarnaast gelegenheid om – wanneer hier in de PDCA-cyclus ruimte voor ontstaat – op een geleidelijke wijze toe te werken naar kortere bezoekttermijnen.

In scenario 1 heeft de inspectie op korte termijn onvoldoende ruimte om onafhankelijk het toezicht vorm te geven, haar wettelijke taken uit te voeren en haar toezicht aan te laten sluiten bij wetenschappelijke inzichten over effectief toezicht. Ook heeft de inspectie de zorg dat de capaciteit voor intensief toezicht bij (al dan niet langdurig) zeer zwakke of onvoldoende scholen, of bij andere onvoorziene omstandigheden in de knel komt. Dat zou betekenen dat de inspectie alsnog minder scholen gaat bezoeken. Om tot een werkbaar scenario te komen op de langere termijn, zou het nodig zijn dat er genoeg ruimte is voor versterking van het bestuurs- en stelseltoezicht én voor intensieve toezichttrajecten. Uit evaluatie zou in dit scenario moeten blijken of die ruimte er ook daadwerkelijk is. De inspectie zou dan moeten evalueren of de toezichthouder voldoende mogelijkheden heeft om adaptief en reflectief haar eigen jaarwerkplan te maken, gebaseerd op de opgave van het onderwijs. Ook in dit scenario is de evaluatie van de onaangekondigde schoolbezoeken van belang. Daarnaast zouden de effecten van de minder intensieve bestuursonderzoeken inzichtelijk moeten worden gemaakt en kan uit evaluatie blijken dat dit instrument toch niet in lijn is met de wettelijke taak van de inspectie. Binnen dit scenario zou na verloop van tijd herijking nodig zijn om steekproefsgewijze bestuursonderzoeken te introduceren en zo de basis voor risicogericht bestuurstoezicht in stand te houden.

Scenario 3 is niet werkbaar voor de inspectie. In dit scenario ziet de inspectie onverantwoorde risico's ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Het inspectietoezicht is in dit scenario niet effectief en de onaangekondigde schoolbezoeken zijn niet ingebed in een effectieve toezichtmix. Meer principieel staat dit scenario ook haaks op de onafhankelijke positie van de toezichthouder die een eigen verantwoordelijkheid heeft voor haar jaarwerkplan zoals verwoord in de WOT. De inspectie zou in dit scenario niet kunnen zijn waar zij het meest nodig is. De inspectie zou gevraagd worden in te gaan tegen nationale en internationale wetenschappelijke inzichten van goed toezicht én haar eigen toezichtfilosofie en werkwijze die op die inzichten en de eigen ervaring in het toezicht is gebaseerd. Daarmee constateert de inspectie dat haar onafhankelijkheid niet meer is geborgd. Als een dergelijke ingreep al zou plaatsvinden, zou dit dienen te gebeuren op basis van een wettelijke aanpassing van de verantwoordelijkheidsverdeling in het onderwijs, waarbij vervolgens de wettelijke taken van de inspectie hierop zouden worden aangepast. De uitkomst van de recente discussie in de Tweede Kamer over de governancestructuur in het onderwijs laat zien dat dit niet aan de orde is.

Tot slot herhaalt de inspectie haar zorgen ten aanzien van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. In alle drie de scenario's wordt de focus van het toezicht verder gericht op het funderend onderwijs. De inspectie ziet het risico dat urgente vraagstukken in het mbo en ho hierdoor niet altijd de aandacht krijgen die ze verdienen. De ruimte om op grond van een sectoroverstijgende risicoanalyse afwegingen te maken voor de inzet van toezichtcapaciteit – ook tussen verschillende sectoren – neemt af.