

31 293 Primair Onderwijs

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 865 Brief van de minister en staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2025

Iedere dag opnieuw werken vele professionals aan het beste onderwijs. Ook de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) heeft daarin een belangrijke rol. In haar onderzoeken laat de inspectie zien wat goed gaat en waar verbetering nodig is. Met de oordelen en inzichten die uit die onderzoeken voortvloeien, draagt effectief toezicht van de inspectie bij aan de borging en bevordering van onderwijskwaliteit.

Dit voorjaar nam uw Kamer met brede steun de motie Rooderkerk c.s. aan, waarin de regering verzocht wordt ervoor te zorgen dat alle scholen periodiek, de vier jaar zo dicht mogelijk benaderend, fysiek bezocht worden door de inspectie. Zoals dit voorjaar al aangekondigd, is de inspectie gevraagd hiervoor een uitvoeringstoets op te leveren.¹ Deze uitvoeringstoets biedt een rijk beeld van de afwegingen binnen het vormgeven van effectief toezicht. In deze brief schetsen wij hoe we invulling willen geven aan de motie Rooderkerk.

In het debat met uw Kamer is ook gesproken over de zorgen omtrent de rapportage over het aantal schoolbezoeken. In deze brief schetsen we de voortgang op de ingezette verbeteracties ten aanzien van de informatievoorziening en verantwoording over het aantal schoolbezoeken.² Daarbij gaan we ook in op het onderzoek naar de informatievoorziening dat door de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) is uitgevoerd, en geven we aan welke lessen we hieruit trekken.

Bij effectief toezicht gaat het niet alleen om het aantal bezoeken, maar ook om effectieve en heldere onderzoekskaders, waar ook het onderwijsresultatenmodel onderdeel van uitmaakt. De ontwikkeling van de nieuwe onderzoekskaders komt ook in deze brief aan bod. Verder bevat deze brief een update over het

¹ *Kamerstukken II*, 2024/25, 31 293, nr. 780.

² Onze ambtsvoorgangers hebben uw Kamer hier eerder over geïnformeerd in *Kamerstukken II*, 2024/25, 31 293, nr. 760.

wetsvoorstel waarmee eisen gesteld zullen worden aan bestuurders en het intern toezicht. Ten slotte wordt ingegaan op de verkenning naar het handavingsinstrumentarium.

Periodieke schoolbezoeken

Naar aanleiding van het debat van 10 april 2025 heeft uw Kamer twee moties aangenomen die raken aan de mix van instrumenten die de inspectie binnen het toezicht hanteert: de motie Rooderkerk c.s.³ over het weer invoeren van periodieke fysieke schoolbezoeken, en de motie Kisteman/Rooderkerk⁴ over het invoeren van minder tijdsintensieve en onaangekondigde schoolbezoeken. We begrijpen deze wensen vanuit de Kamer. Effectiviteit van het toezicht staat voor ons voorop. Dit betekent dat wij van de inspectie verwachten dat zij het toezicht inricht op basis van de geldende wet- en regelgeving en de voor toezicht bestaande wetenschappelijke en (inter)nationale toezichtstandaarden en dat zij haar wijze van toezicht evalueert op effectiviteit. Inspecteurs moeten daar zijn waar zij het meest nodig zijn, maar mogen daarbij de andere scholen niet uit het oog verliezen. Het is daarom wenselijk dat de inspectie periodiek alle scholen in ons land fysiek bezoekt. Ook onaangekondigde en minder tijdsintensieve bezoeken kunnen een meerwaarde hebben in het toezicht, mits zij effectief worden benut.

Om te kunnen bepalen hoe deze wensen vanuit uw Kamer zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet kunnen worden, heeft de inspectie op verzoek van ons ministerie een uitvoeringstoets gedaan op beide moties. De inspectie heeft daarin in kaart gebracht wat binnen de huidige budgettaire kaders mogelijk is en wat dit volgens haar betekent voor haar overige (wettelijke) taken, zoals het toezicht op besturen. De uitvoeringstoets is als bijlage toegevoegd aan deze brief.

Inhoud uitvoeringstoets

In haar uitvoeringstoets werkt de inspectie drie scenario's uit voor uitvoering van de voornoemde moties. In alle scenario's wordt het scholentoezicht uitgebreid en wordt voorkomen dat er scholen zijn die in het geheel niet worden bezocht. Daarbij introduceert de inspectie (conform de voornoemde motie Kisteman c.s.) het nieuwe toezichtinstrument van kortdurende, onaangekondigde schoolbezoeken, waarmee op dit moment al een pilot wordt uitgevoerd. Deze bezoeken kunnen in één dag worden afgerond en richten zich op scholen die niet uit de jaarlijkse risicoanalyse naar voren komen en niet steekproefsgewijs onderzocht worden, om te

³ *Kamerstukken II*, 2024/25, 31 293, nr. 791.

⁴ *Kamerstukken II*, 2024/25, 31 293, nr. 792.

voorkomen dat zij te lang niet bezocht worden. Na afloop van een bezoek volgt geen eindoordeel; wel wordt een terugkoppeling aan de school gegeven en kan het toezicht – afhankelijk van het gekozen scenario – opgeschaald worden wanneer duidelijke risico's geconstateerd worden. De inspectie publiceert na deze bezoeken een beknopt rapport, zodat ook ouders kennis kunnen nemen van de resultaten. Dit nieuwe instrument wordt de komende jaren geëvalueerd op uitvoerbaarheid en effectiviteit.

Verder wordt in alle scenario's afgestapt van het uitgangspunt van intensieve vierjaarlijkse bestuursonderzoeken. Het bestuurstoezicht wordt sterker risicogericht, met daarnaast bestuursbezoeken als minder intensieve toezichtsvorm. Ook verbetert de inspectie in alle scenario's haar eigen werkprocessen, onder meer door de inzet van AI te verkennen en haar datagedreven werkwijze verder te ontwikkelen. Ten slotte krijgen besturen in scenario's 1 en 2 een grotere rol bij risico- en herstelonderzoeken op scholen.

Een van de onderscheidende punten tussen de scenario's is de mate waarin de hiervoor genoemde wijzigingen in het scholen-, bestuurs- en stelseltoezicht worden doorgevoerd, en de periodiciteit die daarmee wordt gerealiseerd voor de scholenbezoeken. Dit heeft gevolgen voor de effectiviteit van het toezicht, de aansluiting bij de wettelijke taken van de inspectie en de ruimte voor de inspectie om daar te zijn waar zij het hardst nodig is. De scenario's worden hieronder kort geschetst. De inspectie geeft aan dat de schattingen van de frequentie van schoolbezoeken met onzekerheid omgeven zijn en dat deze onzekerheid toeneemt bij een hogere frequentie van bezoeken.

In scenario 1 voert de inspectie bovenop haar reguliere taken jaarlijks 800 veelal onaangekondigde kortdurende schoolbezoeken uit in het primair onderwijs. De inspectie verwacht dat in dit scenario ongeveer driekwart van de scholen minimaal eens per 4 jaar bezocht wordt en dat geen school langer dan 6 jaar niet bezocht wordt. Vanwege deze inzet bij scholen is invoering van steekproefsgewijze bestuursonderzoeken in eerste instantie niet mogelijk, waardoor de inspectie haar risicogerichte werkwijze niet kan toetsen en aanscherpen. Ook wordt in dit scenario de huidige, afgebouwde capaciteit voor stelseltoezicht aangehouden. De inspectie ziet risico's bij dit scenario: op de korte termijn is de capaciteit voor intensieve (herstel)trajecten niet gegarandeerd; op de langere termijn ontstaat spanning ten aanzien van de door de inspectie noodzakelijk geachte versterking van het bestuurs- en stelseltoezicht.

In scenario 2 voert de inspectie jaarlijks 350 extra onaangekondigde schoolbezoeken uit in het primair onderwijs. De inspectie verwacht dat in dit scenario ongeveer driekwart van de scholen minimaal eens per 6 jaar bezocht wordt en dat geen school langer dan 8 jaar niet bezocht wordt. Hierdoor kunnen stelselonderzoeken een stevige plek in de toezichtmix behouden en kan het stelseltoezicht indien nodig zelfs opgeschaald worden. Ook is er ruimte om te starten met steekproefsgewijze bestuursonderzoeken, zodat ook op dit niveau het zicht wordt verbeterd. Er is ook ruimte voor de inspectie om op te treden bij onvoorziene omstandigheden en om intensieve toezichttrajecten aan te gaan bij de scholen waar het meeste mis is. Dit scenario komt tegemoet aan de wens van de Kamer om geen enkele school uit het oog te verliezen. Vanwege de effectieve mix van toezichtactiviteiten heeft dit scenario de voorkeur van de inspectie. Er komt meer aandacht voor scholen, maar er blijft robuuste aandacht voor het stelsel en de besturen. Er blijft in dit scenario voldoende balans bestaan tussen de uitvoering van de verschillende wettelijke taken die zij heeft.

In scenario 3 voert de inspectie jaarlijks 1250 onaangekondigde schoolbezoeken uit in het primair onderwijs. Daardoor worden in dit scenario enkel nog risicogerichte bestuursonderzoeken uitgevoerd en is er geen ruimte voor steekproefsgewijze bezoeken aan besturen. Ook is er minder capaciteit voor intensieve toezichttrajecten en is er slechts minimale capaciteit beschikbaar voor het stelseltoezicht. De inzet van dit scenario is dat geen school langer dan 4 jaar niet bezocht wordt. Deze verwachting is echter omgeven met grote onzekerheid, omdat sterker geleund wordt op het nieuwe instrument van de kortdurende, onaangekondigde schoolbezoeken. Dit scenario is voor de inspectie onwerkbaar, omdat er onverantwoorde risico's worden genomen ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het zicht op besturen en het stelsel. Het grote aantal schoolbezoeken gaat ten koste van de andere kerntaken van de inspectie. Ook geeft de inspectie aan dat het scenario haaks staat op haar eigenstandige rol als toezichthouder, omdat zij gevraagd zou worden in te gaan tegen nationale en internationale wetenschappelijke inzichten van goed toezicht. Het scenario is ook in strijd met haar eigen toezichtfilosofie voor effectief toezicht, die is gebaseerd op die wetenschappelijke inzichten en de ruime ervaring van de inspectie als toezichthouder. In dit scenario bestaat door de zeer grote uitbreiding van het scholentoezicht het grootste risico dat de inspectie wegens capaciteitsgebrek haar andere wettelijke taken niet meer naar behoren kan uitoefenen.

De inspectie ziet bij alle drie de scenario's een risico dat potentieel urgente vraagstukken in het funderend onderwijs de druk op de inspectiecapaciteit voor mbo en ho verhogen.

Beleidsmatige weging van de uitvoeringstoets

De inspectie moet daar zijn waar zij nodig is en dat betekent dat elke school met regelmaat wordt bezocht, maar ook dat er voldoende ruimte blijft om extra aandacht te besteden aan de scholen waar het minder goed gaat. Daarnaast moet de inspectie zicht blijven houden op besturen en op het stelsel als geheel. Die combinatie van taken vraagt om een zorgvuldige balansoefening. Samen met uw Kamer bepalen wij daarvoor de uitgangspunten en het is vervolgens aan de toezichthouder om daar vanuit haar eigen kennis en professionaliteit verdere invulling aan te geven, bijvoorbeeld in het jaarwerkplan. Dat jaarwerkplan wordt in afstemming met het departement opgesteld en het ontwerp wordt eerst vier weken ter voorhang voorgelegd aan de Staten-Generaal, alvorens het jaarwerkplan door de minister wordt goedgekeurd. Zo heeft ieder een eigen rol in de vormgeving van effectief toezicht.

Wij kunnen de reflectie van de inspectie op de verschillende scenario's goed volgen en volgen daarom de inspectie in haar voorkeur voor scenario 2. Dit scenario sluit ook aan bij de resultaten uit de peer-review die de inspectie eerder dit jaar door externe experts en ervaringsdeskundigen heeft laten uitvoeren op haar toezichtaanpak. De peer-review zit als bijlage bij deze brief. De experts wijzen erop dat de verschillende niveaus van het toezicht elkaar versterken. School- en bestuursgericht toezicht verbetert de prestaties van individuele scholen en schoolbesturen op de korte termijn, terwijl stelseltoezicht op de langere termijn de prestaties van het gehele onderwijssysteem bevordert. Dat kan alleen als voor elk van die taken voldoende capaciteit beschikbaar is. De inspectie wordt in deze afweging geholpen door de grote hoeveelheid data waarover zij beschikt. Deze data maken het mogelijk om geavanceerde risicoanalyses uit te voeren die bijdragen aan een effectieve inzet van het risicogerichte toezicht, in aanvulling op de periodieke schoolbezoeken. Ook op dit moment voert de inspectie al jaarlijks een risicoanalyse uit voor iedere school.

Scenario 2 doet het meeste recht aan de noodzakelijke balans tussen de verschillende toezichtvormen. Vanaf 2028 wordt deze werkwijze met een periodiciteit van 6 tot 8 jaar officieel ingevoerd. In aanloop daarnaartoe voert de inspectie de reeds ingezette opschaling van het aantal schoolbezoeken verder op. Afgezet tegen de gerealiseerde toezichtactiviteiten in het jaarverslag van

de inspectie over 2024, is de verwachting dat er in 2028 ruim 500 extra toezichtactiviteiten op schoolniveau zullen worden uitgevoerd, waaronder de 350 kortdurende, onaangekondigde bezoeken uit scenario 2. Daarnaast zullen ongeveer 150 extra toezichtactiviteiten op bestuursniveau worden uitgevoerd.

Beleidsreactie ADR-rapport

De motie Rooderkerk c.s. vraagt ook om jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer van het aantal schoolbezoeken. In het verleden is de rapportage niet altijd volledig geweest, waardoor onduidelijkheden zijn ontstaan over het aantal afgelegde schoolbezoeken. Eind 2024 meldde het tv-programma *Nieuwsuur* dat het de inspectie tussen 2014 en 2019 niet gelukt is alle basisscholen eens per vier jaar te bezoeken. Naar aanleiding van dat signaal heeft de ADR op verzoek van ons ministerie onafhankelijk onderzoek verricht naar de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de frequentie van schoolbezoeken in het funderend onderwijs en de onderliggende processen in de periode 2012-2021. We zijn de ADR zeer erkentelijk dat zij op korte termijn dit onderzoek hebben willen uitvoeren.

Uit het ADR-rapport blijkt dat de schriftelijke informatieverstrekking aan uw Kamer over de schoolbezoeken in de periode van 2012 tot en met 2021 eenzijdig en onduidelijk was. Wij betreuren dit. Dat er door alle betrokkenen steeds naar eer en geweten gehandeld is doet hier niets aan af: de informatievoorziening moet op orde zijn, zodat de democratische controle goed vorm kan krijgen. We onderschrijven de aanbevelingen van de ADR en naar aanleiding van de constatering en aanbevelingen uit het rapport verbeteren we onze werkwijze op drie cruciale punten.

Samenwerking tussen de inspectie en het departement

De ADR stelt vast dat afstemming tussen ons ministerie en de inspectie beter ingeregeld kan worden. De Wet op het onderwijstoezicht en de Regeling Inspectie van het onderwijs 2018 schetsen de kaders voor deze samenwerking. Daarin is onder andere beschreven hoe het samenspel tussen inspectie, departement en uw Kamer eruit ziet ten aanzien van het jaarwerkplan, het jaarverslag en de onderzoekskaders. De ADR ziet ruimte voor nadere invulling van de wijze waarop de samenwerking vorm krijgt. Daarbij moet opgemerkt worden dat er altijd enige schuring kan optreden wanneer een toezichthouder binnen de ministeriële verantwoordelijkheid haar werk doet, en tegelijkertijd ook onafhankelijk is in haar oordeelsvorming en bevindingen. Een heldere verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden is daarom des te belangrijker. De suggesties van de ADR voor betere

governancepraktijken worden meegenomen en uitgewerkt in nadere samenwerkingsafspraken tussen de inspectie en het departement.

Dialogo tussen departement en parlement

Verder doet de ADR in haar rapport de aanbeveling om de reflectieve dialoog met uw Kamer beter te voeren om te komen tot een gedragen beeld van wat effectief toezicht inhoudt, en van wat de functie van schoolbezoeken hierbij is. Ook hiervan zien we het nut. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ons departement, de inspectie en uw Kamer om geen nieuwe misverstanden te laten ontstaan over de concrete uitvoering van moties en toezeggingen. We zien de gedachtewisseling die reeds is ontstaan in het kader van de hierboven al behandelde moties Rooderkerk c.s. en Kisteman/Rooderkerk als goed startpunt voor een gefundeerde dialoog tussen departement en Kamer over effectief toezicht.

Registratie en verantwoording schoolbezoeken

De ADR heeft geconstateerd dat de registratie van schoolbezoeken vooral gericht was op de interne verantwoording binnen de sectoren van de inspectie. Zo werden schoolbezoeken enkel per sectordirectie geregistreerd, was er geen eenduidige definitie van de term 'schoolbezoek' en bestond er geen centrale verantwoording over de realisatie. Vanuit het bestuursdepartement is onvoldoende navraag gedaan bij de inspectie naar de frequentie van schoolbezoeken.

Daarom zijn op dit vlak de volgende vervolgacties in gang gezet:

- (1) De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de frequenties van schoolbezoeken in het funderend onderwijs, ten behoeve van de beantwoording van twee eerder gestelde Kamervragen van het lid Soepboer (destijds NSC).⁵ De ADR heeft de totstandkoming van de beantwoording van deze twee vragen gevolgd, en stelt vast dat de werkwijze en berekeningswijze van de beantwoording reconstrueerbaar zijn en tot betrouwbare uitkomsten kunnen leiden. De beantwoording ontvangt u als bijlage bij deze brief.
- (2) De inspectie heeft een verbeterplan toezichtregistratie opgesteld om tot een heldere centrale verantwoording te komen. Dit plan is gevalideerd door een extern adviesbureau en wordt momenteel uitgevoerd.

⁵ Het gaat om vragen 10 en 11 van de set die werd ingediend op 1 november 2024 met kenmerk 2024Z17264 en reeds deels is beantwoord in *Aanhangsel Handelingen II*, 2024/25, nr. 637.

- (3) De inspectie heeft door externe experts op het gebied van toezicht en onderwijs een peer-review op haar toezichtaanpak laten uitvoeren, teneinde haar werkwijze van toezicht te verantwoorden en waar mogelijk verder te verbeteren. Naar deze peer-review werd hiervoor al verwezen in het licht van de periodieke schoolbezoeken. Het eindrapport van deze peer-review bieden we hierbij, zoals toegezegd, aan uw Kamer aan.
- (4) De ISO 9001-certificering van de inspectie is in januari 2025 conform het reguliere ritme herbeoordeeld. Geconcludeerd is dat het kwaliteitszorgsysteem op orde is. Ook blijkt uit aanvullend onderzoek van EIK Certificering dat de inspectie rondom de uitzendingen van *Nieuwsuur* adequaat is omgegaan met de publiciteit en de lessen die zij hieruit trekt.
- (5) Het bestuursdepartement zal erop toezien dat de frequentie van schoolbezoeken vanaf nu eenduidig en helder wordt gepresenteerd in het jaarverslag van de inspectie, zodat uw Kamer in staat is de uitvoering van de motie Rooderkerk c.s. te monitoren en te controleren. Daarnaast zal de inspectie ook in haar jaarwerkplan schetsen hoe zij haar instrumenten gaat inzetten om die frequentie te realiseren.

Met bovenstaande acties werken de inspectie en het bestuursdepartement verder aan een structurele verbetering van registratie en verantwoording van de toezichtactiviteiten.

Nieuw onderzoekskader vanaf augustus 2027

In de onderzoekskaders beschrijft de inspectie hoe het toezicht op het onderwijs is ingericht. De onderzoekskaders beschrijven de werkwijze van de inspectie en bevatten de waarderingskaders voor de beoordeling van scholen, opleidingen en besturen. De kaders worden jaarlijks geactualiseerd, vooral om ze in lijn te brengen met nieuwe wet- en regelgeving. In 2021 vond de laatste integrale herziening plaats. Per augustus 2027 gebeurt dit opnieuw. Met zo'n periodieke, grotere herziening beoogt de inspectie aan te sluiten bij relevante ontwikkelingen en inzichten uit de wetenschap en de praktijk.

De nieuwe onderzoekskaders worden compacter en duidelijker. Naast het structurele toezicht met een gestandaardiseerde en voorspelbare werkwijze komt er meer ruimte voor adaptieve vormen van toezicht, zodat de inspectie gericht en op maat kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen. In de nieuwe onderzoekskaders is aandacht voor de aard van (eind)oordelen en wordt de samenhang tussen de verschillende vormen van toezicht op de

niveaus van scholen en afdelingen, besturen en stelsel verder verduidelijkt.

Tot de zomer van 2026 vindt verdere uitwerking van de onderzoekskaders plaats, in wisselwerking met onder meer het onderwijsveld, de wetenschap en beleid. Vanaf augustus 2026 zullen de beoogde vernieuwingen getoetst worden in het veld en start het formele bestuurlijke traject, waarin de inspectie overleg voert met het georganiseerde onderwijsveld over de beoogde herziening van de onderzoekskaders. Het is daarbij de bedoeling dat de onderzoekskaders niet alleen aansluiten bij het wettelijk kader, maar ook bij breed in het onderwijsveld heersende opvattingen over kwaliteit en continuïteit van het onderwijs en over de rol van de inspectie in de beoordeling daarvan. Na dit proces worden de nieuwe kaders vastgesteld door de minister. De vastgestelde onderzoekskaders en de verslagen van het overleg met het onderwijsveld worden voor het zomerreces van 2027 verzonden aan uw Kamer.

Herziening onderwijsresultatenmodel

Onderdeel van de onderzoekskaders zijn de leerresultaten (standaard OR1). Voor de beoordeling van deze standaard gebruikt de inspectie het onderwijsresultatenmodel, dat is vastgelegd in twee ministeriële regelingen: de Regeling Leerresultaten PO en de Regeling Leerresultaten VO. Voor het primair onderwijs bestaat dit model uit twee indicatoren: het aantal leerlingen dat in de doorstroomtoets voor lezen, taalverzorging en rekenen het fundamentele referentieniveau 1F haalt en het aantal leerlingen dat het streefniveau 2F/1S haalt. Het model voor het voortgezet onderwijs bestaat uit vier indicatoren: doorstroom in de onderbouw, doorstroom in de bovenbouw, eindexamencijfers en de positie van leerlingen in het derde leerjaar ten opzichte van het basisschooladvies.

Leerresultaten zijn een belangrijke indicator van de onderwijskwaliteit en deze onderzoeksstandaard heeft daarom een prominente rol in het toezicht. Het toezicht op de minimale eisen voor leerresultaten zorgt voor een betrouwbare en gelijke lat voor alle scholen. Tegelijkertijd zeggen deze resultaten niet alles. Het is niet de bedoeling dat scholen vanuit het onderwijsresultatenmodel een perverse prikkel ervaren om op voor leerlingen nadelige manieren te sturen op betere leerresultaten. Naar aanleiding van de motie Stoffer/Ceder⁶ is samen met de inspectie onderzocht hoe de toezichtfunctie van de doorstroomtoets kan worden aangepast

⁶ *Kamerstukken II*, 2024/25, 31 293, nr. 771.

om onwenselijke effecten zoveel mogelijk te voorkomen en de toets primair ten dienste staat aan de leerling en de leerkracht.

Uitkomst van die verkenning is dat de positie van de standaard leerresultaten (OR1) in de integrale beoordeling van scholen wordt aangepast: scholen krijgen na een afgerond kwaliteitsonderzoek niet langer automatisch het eindoordeel 'onvoldoende' als zij onvoldoende scores op de standaard leerresultaten. De exacte voorwaarden voor een onvoldoende eindoordeel worden momenteel door de inspectie nader uitgewerkt. Deze wijziging gaat in per 2027, gelijktijdig met de nieuwe onderzoekskaders. Met deze wijziging wordt recht gedaan aan de zorgen die uw Kamer de afgelopen jaren via verschillende moties heeft geuit over het onderwijsresultatenmodel voor het voortgezet onderwijs. Zo verzoekt de motie Kwint⁷ om concurrentie tussen scholen te voorkomen door scholen niet langer af te rekenen op zittenblijven en op- en afstroom en vraagt de motie Soepboer⁸ om een geconcentreerder toezichtsmodel, waarbinnen goed onderwijs en goed bestuur het belangrijkste zijn en ook als dusdanig worden gewogen. Door de gewijzigde beslisregels krijgen de leerresultaten een minder prominente rol in de kwaliteitsbeoordeling van scholen, waarmee ongewenst gedrag om het oordeel 'onvoldoende' te vermijden wordt voorkomen. De leerresultaten blijven wel onderdeel van de risicoanalyse van de inspectie, omdat deze een betrouwbare risico-indicator zijn met een grote voorspellende waarde.

Daarnaast wordt ook het onderwijsresultatenmodel VO aangepast. De afgelopen jaren heeft de inspectie het huidige onderwijsresultatenmodel voor het VO geëvalueerd en verschillende aspecten nader verkend. Zoals al eerder met uw Kamer gedeeld, is uit de evaluatie gebleken dat het veld en de wetenschap de uitgangspunten van het model onderschrijft. Wel waren er enkele aandachtspunten. Dit heeft er onder meer toe geleid dat nieuwkomers voortaan niet slechts twee, maar vier jaar buiten beschouwing worden gelaten bij de beoordeling van leerresultaten. De inspectie is verder voornemens in het aangepaste model tussentijdse opstroom te waarderen en nieuwe normen te introduceren voor de indicator 'onderwijspositie' voor categorale gymnasia. Daarmee wordt recht gedaan aan de geuite zorgen over het model. In 2026 doet de inspectie nog nader onderzoek naar de overstap van (ongediplomeerde) leerlingen uit havo 3 en 4 naar het mbo, om meer zicht te krijgen op deze

⁷ *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 200 VIII, nr. 190.

⁸ *Kamerstukken II*, 2023/24, 31 289, nr. 580.

ontwikkeling en te kunnen zien wat dit eventueel betekent voor het onderwijsresultatenmodel.

De inspectie werkt daarnaast aan het tegengaan van misverstanden over het onderwijsresultatenmodel in het onderwijsveld. Daarom heeft de inspectie in het voorjaar van 2025 een webinar georganiseerd over de werking van het onderwijsresultatenmodel VO. Dit was gericht op kwaliteitsmedewerkers, schoolleiders, bestuurders en andere betrokkenen bij het onderwijsbeleid. Zodra het nieuwe onderwijsresultatenmodel definitief is, zal de inspectie opnieuw communiceren richting scholen over de veranderingen in de beoordeling van leerresultaten.

Eisen stellen aan bestuur en intern toezicht⁹

Het kabinet vindt het belangrijk dat alles op alles wordt gezet om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Bestuurders en intern toezichthouders dragen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Het is daarom hun taak om te zorgen dat de randvoorwaarden voor goed onderwijs op orde zijn. Het gaat immers om de ontwikkeling, veiligheid en toekomst van leerlingen én om gemeenschapsgeld waar zorgvuldig en doelmatig mee moet worden omgegaan. Het kabinet vindt het dan ook belangrijk om duidelijkheid te bieden en meer eisen te stellen aan besturen en intern toezicht van zowel scholen als samenwerkingsverbanden passend onderwijs over wat er van hen verwacht wordt.

Daarom wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarin eisen worden gesteld aan het bestuur en intern toezicht in het funderend onderwijs. Met dit wetsvoorstel worden onder meer eisen gesteld aan de kwaliteit, professionaliteit en integriteit van besturen en worden meer richtlijnen en verduidelijkingen opgenomen over wat van het intern toezicht wordt verwacht.¹⁰ De inspectie zal hierop toezien. Ook wordt onafhankelijk intern toezicht voor samenwerkingsverbanden verplicht, zoals eerder gemeld aan uw Kamer¹¹ en conform de motie van de Kamerleden Van den Hul en

⁹ Vanaf de internetconsultatie wordt aan dit wetsvoorstel gerefereerd als 'Wet bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs'.

¹⁰ Het wetsvoorstel ziet op het bestuur en intern toezicht van (speciaal) basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs (hierna: funderend onderwijs) voor de bekostigde scholen, alsmede voor bestuurders en intern toezichthouders verbonden aan een samenwerkingsverband.

¹¹ Kamerstukken II, 2022/23, 31 497, nr. 448; Kamerstukken II, 2023/24, 31 497, nr. 475; Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

Westerveld.¹² Bovendien komt er een VOG-verplichting voor bestuurders en intern toezichthouders, zoals aangekondigd in de Kamerbrief 'Stand van zaken rond de Verklaring Omtrent het Gedrag in het primair en voortgezet onderwijs'.¹³ Het streven is dat het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2026 ter internetconsultatie wordt aangeboden.

Ook vanuit de onderwijssector worden initiatieven ondernomen voor kwaliteitsverbetering en professionalisering om de kwaliteit en professionaliteit van besturen en intern toezicht in het funderend onderwijs verder te verhogen. Zo zijn in januari van dit jaar de accreditatietrajecten voor bestuurders gestart en geldt er binnen vijf jaar (op uiterlijk 31 januari 2031) een accreditatieplicht als lidmaatschapsvereiste voor leden van de sectorraden. Ook hebben de raden met de VTOI-NVTK een gezamenlijke governancecode funderend onderwijs opgesteld, die sinds 25 juni 2025 van toepassing is. De lidmaatschapsvereisten van de sectorraden zijn opgenomen in deze code.

Handhavingsinstrumentarium

Leerlingen zijn de dupe als een school niet naar behoren presteert en tekortschiet in de naleving van wettelijke eisen. Een dergelijke situatie moet daarom zo kort mogelijk duren. In de Kamerbrief over versterkt toezicht van 27 november 2023¹⁴ is daarom aangekondigd dat de mogelijkheden verkend worden om tot verdere verbetering van de handhavingsmogelijkheden te komen. Uit de verkenning naar het handhavingsinstrumentarium blijkt dat in de meeste gevallen het instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt om in te grijpen.

Toch zijn er enkele situaties waarin aanvullende interventiemogelijkheden wenselijk kunnen zijn, bijvoorbeeld:

- wanneer er niet wordt voldaan aan een aanwijzing en een financiële sanctie ook geen effect sorteert. Overwogen kan worden om de grondslagen voor de beëindiging van de bekostiging uit te breiden zodat dit in meer gevallen kan worden toegepast;
- bij een herhaald eindoordeel Zeer Zwak bij niet te beoordelen leerresultaten. Op dit moment is het niet mogelijk om de bekostiging in dat geval te beëindigen. Hierbij kan overwogen worden om dit wel mogelijk te maken;
- als er sprake is van een onherstelbare tekortkoming, waarbij een financiële sanctie ingewikkeld is omdat die interventie gericht is op herstel. Een bestuurlijke boete zou dan een

¹² Kamerstukken II, 2020/21, 31 497, nr. 373.

¹³ Kamerstukken II, 2023/24, 27 923, nr. 491.

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2023/24, 31 293, nr. 707.

uitkomst kunnen bieden omdat een boete punitief van aard is.

Deze mogelijke uitbreidingen van het handhavingsinstrumentarium worden nader uitgewerkt en afgewogen binnen lopende trajecten, zoals de herziening van het onderwijsresultatenmodel en de evaluatie van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs (start in 2026) om – indien dat noodzakelijk en wenselijk blijkt – wetgeving aan te passen. Uw Kamer wordt over beide trajecten in een later stadium nader geïnformeerd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Moes

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
K.M. Becking