

Vergaderjaar 2023–2024

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 737

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2024

In het voorjaar van 2023 heeft uw Kamer een motie aangenomen, waarin de regering werd opgeroepen in het funderend onderwijs op schoolniveau te stoppen met de waardering *Goed* en het predicaat *Excellent*.¹ De overweging die ten grondslag ligt aan deze motie was de wens om de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) te laten focussen op hun handhavende taak. In gesprek met uw Kamer werd ook het bezwaar van vermeende kansenongelijkheid en het vergroten van concurrentie tussen scholen onderling genoemd. In de per 1 augustus 2023 gewijzigde onderzoekskaders van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) is de waardering *Goed* op schoolniveau daarom afgeschaft. Het predicaat *Excellent* is in juni 2023 voor het laatst uitgereikt. De waardering *Goed* en het predicaat *Excellent* waren onderdeel van het stimulerend toezicht van de inspectie. Stimulerend toezicht heeft als doel om scholen aan te zetten tot kwaliteitsverbetering die verder reikt dan het eindoordeel Voldoende. Aan uw Kamer is toegezegd om te verkennen hoe scholen vanuit het toezicht gestimuleerd kunnen worden om te werken aan kwaliteitsverbetering, zonder dat dit ten koste gaat van de kansengelijkheid.² Uw Kamer zou hierover dit voorjaar worden geïnformeerd. In deze brief – die ik stuur mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – vindt u een uitwerking van deze toezegging.

Stimulerend toezicht en de uitkomsten van de onderzoeken

De inspectie houdt allereerst toezicht op de naleving van de deugdelijkheidseisen.³ Voldoen scholen of besturen niet aan de eisen die de wet stelt, dan geeft de inspectie een herstelopdracht. Een andere wettelijke taak van de inspectie is het bevorderen van de ontwikkeling van het

¹ Kamerstukken II, 2022/23, 36 200–VIII, nr. 188.

² Kamerstukken II, 2022/23, 31 293, nr. 668.

³ Artikel 3, eerste lid, sub a onder 1 Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT).

onderwijs.⁴ Met andere woorden: het stimulerend toezicht. Voor scholen en besturen zijn daarbij twee zaken van belang. Ten eerste moet voor hen helder zijn wat de minimumeisen zijn en wanneer die in het geding zijn. Ten tweede moeten zij uitspraken van de inspectie in het kader van nalevingstoezicht kunnen onderscheiden van uitspraken in het kader van stimulerend toezicht.

Het stimulerend instrumentarium van de inspectie is breder dan enkel de waardering *Goed* en het predicaat *Excellent*. In onderzoeken op scholen en bij besturen is er altijd aandacht voor zaken die goed gaan en voor het benoemen van mogelijkheden voor verdere verbetering. Ook de themaonderzoeken en peilonderzoeken die de inspectie uitvoert naar belangrijke vraagstukken als basisvaardigheden, ondersteuning aan leerlingen of leskwaliteit kunnen worden gezien als vormen van stimulerend toezicht.

Uitkomsten onderzoek naar werking waardering Goed en predicaat Excellent

Conform de toezegging aan uw Kamer, is onderzoeksbureau *Regioplan* gevraagd om onderzoek te doen naar bouwstenen voor stimulerend toezicht en om lessen te trekken uit de aanpak rondom de waardering *Goed* en het predicaat *Excellent*.⁵ Het onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief meegestuurd en heeft een aantal inzichten opgeleverd die de inspectie bij de herijking van haar stimulerend toezicht heeft benut.

Zo concludeert *Regioplan* onder andere het volgende: «Uit het onderzoek bleek dat een aantal aspecten van het huidige toezicht, buiten gedifferentieerd oordelen, al stimulerend werkt, namelijk risicogericht toezicht, aansluiten bij het schoolplan, publiceren van inspectieoordelen, en focussen op andere actoren behalve bestuurders tijdens het inspectiebezoek en de peil- en themaonderzoeken.» Het doel van risicogericht toezicht is in eerste instantie het waarborgen van de kwaliteit.

In het onderzoek is ook gekeken naar de voor- en nadelen van gedifferentieerd oordelen en welke elementen van *Goed* en *Excellent* een stimulerende werking hadden. Zo droeg deelname van scholen aan de trajecten *Goed* en *Excellent* bij aan het bewustzijn binnen schoolteams van waar zij goed en minder goed in zijn. Ook versterkte deelname het netwerk en de kennisuitwisseling met andere scholen. Anderzijds leidde deelname aan de trajecten *Goed* en *Excellent* soms tot negatieve reacties van andere scholen en besturen. Dit versterkte volgens enkele betrokkenen een gevoel van toegenomen concurrentie tussen scholen, terwijl de maatschappelijke opgave waar scholen gezamenlijk voor staan juist om samenwerking vraagt. Elementen die volgens *Regioplan* vooral stimulerend werkten, waren het aanzetten tot nadenken over de eigen ambities en visie en de waarderende toon van gesprekken met inspecteurs.

De inspectie heeft ook een internationale toezichtscan gedaan naar de werkwijze van andere Europese onderwijsinspecties op het vlak van stimulerend toezicht en oordelen (zie bijlage). Daaruit blijkt dat vrijwel alle Europese onderwijsinspecties stimulerend toezicht als belangrijke taak zien. De inspecteur die alleen komt «afvinken» zien we vrijwel nergens meer, terwijl de inspecteur die de dialoog aangaat en aansluit bij de (zelf)evaluaties van de school steeds vaker voorkomt.

⁴ Artikel 3, eerste lid sub b onder 1 WOT.

⁵ Toezegging Commissiedebat 14 december 2022, nummer: TZ202212-092. Hiermee wordt ook voldaan aan het eerste deel van deze toezegging. Aan het tweede deel van de toezegging is reeds voldaan middels Kamerstukken II, 2023/24, 31 293. nr. 707.

Tevens heeft de inspectie veelvuldig met organisaties uit het onderwijsveld en met het Ministerie van OCW gesproken over mogelijke (verbetering van) stimulerende interventies. Het perspectief van het onderwijsveld is goed meegewogen: zij ervaren het toezicht en kunnen aangeven wat in meerdere of mindere mate stimulerend werkt. De uitkomsten van dit traject zijn als bijlage bij deze brief meegestuurd.

Het verder versterken van het stimulerende toezicht

Naar aanleiding van bovengenoemde onderzoeken en verkenningen staan in het teken van de herijking van het instrumentarium voor het stimulerend toezicht. Deze stimulerende interventies worden onderverdeeld in nieuwe interventies en verbeterde interventies. De gemene deler van het pakket aan maatregelen is: meer nabijheid en vaker contact, meer kennis delen en zo evidence-informed werken in het onderwijs de norm maken. Met het verstrekken van informatie, het delen van kennis en het verspreiden van goede voorbeelden helpt de inspectie scholen/opleidingen en besturen om hun onderwijs te verbeteren. Inspecteurs kunnen bovendien effectiever toezicht houden wanneer zij meer kennis hebben van de context van een school of opleiding en frequenter contact onderhouden. Scholen/opleidingen en besturen worden zo meer gestimuleerd om zich verder te verbeteren, ook omdat ze weten dat de inspecteur de context kent en de inspectie kan risico's beter inschatten en sneller ingrijpen waar dat nodig is. Stimulerend toezicht en toezicht op de naleving zijn daarmee geen tegenstelling, liggen in elkaars verlengde liggen en kunnen elkaar juist versterken.

Nieuwe interventies

- *Nabelcontact*: De inspectie wil nabelcontact met scholen, instellingen en besturen standaard onderdeel laten zijn van elk onderzoekstraject, ook wanneer een school of opleiding *voldoende* is. Het beoogd effect is dat het nabelcontact activeert en motiveert om met het inspectierapport aan de slag te gaan.
- *Kennis- en communicatieagenda*: De inspectie ontwikkelt in samenwerking met het veld en de wetenschap een jaarlijkse kennis- en communicatieagenda waarin prioritaire thema's aandacht krijgen. Concrete voorbeelden zijn de reflectiewijzers bij de Peilonderzoeken en de publicaties rond de monitor leskwaliteit. De inspectie maakt ontsluit daarmee kennis uit de wetenschap en de praktijk op een toegankelijke wijze. Het beoogd effect is dat hiermee het evidence-informed werken, en daarmee ook de kwaliteitscultuur wordt gestimuleerd. De inspectie sluit hierbij aan bij een al bestaand initiatief om besturen en scholen/opleidingen te informeren en kennis te delen via podcasts en webinars. De ervaring is dat hiermee een grote groep onderwijsprofessionals wordt bereikt en dat de podcasts en webinars hoog gewaardeerd worden. De inspectie zal dit verder uitbouwen.
- *Integrale inspectie*: onderzoek doen bij meerdere besturen, samenwerkingsverbanden en scholen/opleidingen tegelijkertijd in één regio. De inspectie onderzoekt de mogelijkheden en is dit voorjaar gestart met een pilot. Integraal inspecteren geeft de inspectie meer kennis over het functioneren van onderwijsinstellingen en de onderlinge samenwerking in de regio en stimuleert het gesprek daarover in de regio. Thema's als passend onderwijs, een dekkend onderwijsaanbod en het lerarentekort kunnen zo beter in beeld worden gebracht. De kwaliteit van de gesprekken en de onderzoeksrapporten verbetert, omdat er vanuit diverse kanten informatie wordt opgehaald en in samenhang getoetst. Het beoogd effect is een gedeeld beeld van de maatschappelijke opgave in een regio en het stimuleren van meer samenwerking in de aanpak daarvan.

- *Schriftelijk feedback bij themaonderzoeken:* De inspectie gaat standaard schriftelijk feedback geven aan scholen en opleidingen die deel uitmaken van een themaonderzoek. Zo krijgen zij meer inzicht in hoe zij het op het specifieke thema dat onderzocht is doen, ook in verhouding tot andere instellingen, wat bijdraagt aan de lerende cultuur.
- *Inzet docent bij onderzoek:* De inspectie verkent met het veld op welke wijze betrokkenheid van een eigen docent van de school/opleiding bij het inspectieonderzoek interessant en haalbaar is. Het beoogd effect is dat het de herkenbaarheid van de bevindingen binnen het docententeam vergroot en het lerend vermogen stimuleert.
- *Verrijken van rapporten met benchmarks:* de inspectie onderzoekt of zij rapporten kan verrijken met benchmarkinformatie zodat scholen/opleidingen meer inzicht hebben in hoe zij het ten opzichte van vergelijkbare scholen/opleidingen doen en daarvan kunnen leren.

Verbeterde interventies

De inspectie ziet ook een aantal zaken die zij in haar huidige toezicht verder kan ontwikkelen. Hieronder enkele voorbeelden:

- De stimulerende aspecten van het toezicht krijgen extra aandacht bij de professionalisering van inspecteurs. Concreet gaat het om het afsluitende gesprek op de onderzoeksdag en training op communicatieve vaardigheden, houding en gedrag.
- Het stimulerende karakter van rapporten wordt ook onder de loep genomen, waarbij uiteraard het onderscheid tussen naleving en stimuleren duidelijk blijft. Een herstelopdracht blijft een herstelopdracht en zal een herkenbaar onderdeel van het rapport blijven. Concrete voorbeelden zijn het meer gebruik maken van visuele ondersteuning, zoals infographics en het beschrijven van de context van de school.
- Op stelselniveau zal de inspectie tot slot vaker communiceren over goede voorbeelden via webinars, podcast, brochures en sociale media: de insteek is niet dat de inspectie zegt hoe het moet, maar dat scholen en opleidingen zelf laten zien hoe het ook kan.

Dit pakket aan maatregelen is een goede stap om scholen en instellingen te stimuleren om zich voortdurend te blijven verbeteren. Ik wil de effecten hiervan afwachten voordat ik eventueel verdere stappen ga zetten. Daarom zal mijn departement nu niet gaan kijken naar het toevoegen van het eindoordeel Goed naast de al bestaande eindoordelen Zeer Zwak, Onvoldoende en Voldoende zoals in de *Voortgangsbrief versterking toezicht in het funderend onderwijs* was aangekondigd.⁶ Overigens wil dat niet zeggen dat er nu geen vormen van gedifferentieerd oordelen door de inspectie meer zijn.⁷ Anders dan voor scholen en afdelingen, blijft het voor besturen mogelijk om de waardering *Goed* te krijgen. Op school- en bestuursniveau maakt de inspectie voor de verschillende standaarden die ten grondslag liggen aan het eindoordeel wel een onderscheid tussen de oordelen Onvoldoende, Voldoende en Goed. In het mbo is het nog steeds mogelijk om de waardering Goed op opleidingsniveau te krijgen. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief van 20 april 2023.⁸

Deze insteek maakt het mogelijk om kwaliteitsverschillen inzichtelijk te maken, ook tussen scholen met een eindoordeel Voldoende. Het oordeel op onderliggende standaarden geeft meer en genuanceerdere informatie dan het eindoordeel. In verband met de ontwikkeling van het nieuwe

⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 31 293. nr. 707.

⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 36 200-VIII, nr. 188.

⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 31 293, nr. 668.

onderzoekskader, dat in 2027 in werking zal treden, onderzoekt de inspectie of dit zogenoemde gedifferentieerde kwaliteitsbeeld prominenter onder de aandacht kan worden gebracht. Dit is een belangrijke prikkel voor kwaliteitsverbetering, omdat de punten waar een school/opleiding goed is ook expliciet in beeld worden gebracht. De inspectie denkt aan een infographic die in een oogopslag toont wat de sterke en – indien van toepassing – te verbeteren aspecten van de school, opleiding of het bestuur zijn. Dit voorstel sluit goed aan bij de motie van het lid De Kort (VVD) over vormen van gedifferentieerde inspectieoordelen.⁹ Daarnaast maakt een infographic het ook voor leerlingen en ouders op toegankelijke wijze inzichtelijk waar een school goed in is of nog beter in kan worden.

Het goed ontwikkelen, implementeren en uitvoeren van nieuwe werkwijzen en instrumenten vergen tijd en een gedegen en zorgvuldig proces. Met ingang van het nieuwe onderzoekskader in 2027 moeten alle interventies inzetbaar zijn. In 2025 wordt een start gemaakt met invoering van de verbeterde interventies en de voorbereiding van de nieuwe interventies.

Tot slot

Het is belangrijk dat scholen en instellingen worden gestimuleerd om hun leerlingen en studenten het beste onderwijs te geven. Dit is een brede beleidsopgave, waar deze nieuwe interventies in het kader van het stimulerend toezicht aan bijdragen. Het beoogde bereik van deze interventies is breder dan de waardering *Goed* en het predicaat *Excellent* was, aangezien dit instrumentarium het hele veld raakt, terwijl *Goed* en *Excellent* slechts het smaldeel dat zich daarvoor aanmeldde betrof.

De inspectie monitort en evalueert de effectiviteit van de verschillende interventies en zal waar nodig aanpassingen doen. Als dit tot grote aanpassingen of nieuwe interventies leidt zal ik uw Kamer hierover informeren. Tevens kunnen mijn ambtenaren en de inspectie, indien uw Kamer dit wenst, een technische briefing over dit onderwerp organiseren.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul

⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 31 289, nr. 582.