



SOCW en MOCW d.t.v. SG

nota

Paraaf (ontwerper)
1 - Persoonsgege...
Strategisch adviseur

Paraaf (1)

Paraaf (2)

Paraaf (3)

Paraaf (4)

Paraaf (eind)

Samenvatting van voorstel of informatie

Hierbij informeert de inspectie u naar aanleiding van een aankomende reportage van de onderzoeksredactie van NOS/Nieuwsuur (hierna Nieuwsuur) over het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna Inspectie). Nieuwsuur richt zich in de reportage ondermeer op het aantal unieke bezochte scholen in het primair onderwijs in de periode 2014-2018 en/of de periode 2015-2019 en de informatievoorziening hieromtrent in diezelfde periode.

Nieuwsuur stelt hierbij dat het vierjaarlijks bezoeken van elke school noodzakelijk is om effectief toezicht uit te kunnen oefenen, de inspectie deelt deze veronderstelling niet. In het contact met Nieuwsuur is herhaaldelijk benadrukt dat het vierjaarlijks bezoeken van basisscholen ook in de periode tot 2021 nooit een doel is geweest maar een middel. Het doel van de inspectie is immers effectief toezicht voor beter onderwijs. Hoewel de inspectie vasthield aan het vierjaarlijks bezoeken van scholen als uitgangspunt, heeft de inspectie altijd een afweging gemaakt over de in te zetten instrumenten om effectief toezicht te houden. In de uitvoering zijn daarom gedurende elk jaar soms ook keuzes gemaakt voor al dan niet geplande andere interventies. Hierbij stond de effectiviteit van de interventies voorop en minder het halen van specifieke aantallen Dit heeft er uiteindelijk ook toe geleid dat in 2021 is afgestapt van het vierjaarlijks bezoeken van scholen.

Graag licht de inspectie haar positie nader toe.

Verzenddatum

30 oktober 2024

Onze referentie

1 - Persoonsgege...

E-mailadres

1 - Persoonsgegeven

Bijlagen

-

Datum ontwerp

25 oktober 2024

Kopie aan

OCW; DGFO, D.OPO, D.OVO,

1 - Persoonsgegeven

IvhO: D.PO, D.BO, D.Kennis,

1 - Persoonsgegeven

Aanwijzing voor

registratie/archivering:

- **Afgedaan**
- **Deponeren**

Vierjaarlijkse onderzoeken in de periode 2014-2019

Aanvankelijk richtte Nieuwsuur zich op de periode 2017-2021 en de vraag of in deze periode elke school in het primair onderwijs is bezocht. Omdat het fysiek bezoeken van scholen voor belangrijke delen van deze periode niet mogelijk was, is door Nieuwsuur gekozen om zich te richten op een ander tijdvak. Te weten de periode 2014-2018 en/of de periode 2015-2019. Nieuwsuur concludeert dat in beide periodes tweederde van de scholen in het primair onderwijs door de inspectie is bezocht. Nieuwsuur baseert zich hierbij op verschillende datasets die de afgelopen maanden door de inspectie zijn geleverd vanuit het oogpunt van transparantie.

Over deze datasets is het goed het volgende te zeggen. Naar aanleiding van de vragen van Nieuwsuur zijn verschillende datasets gegenereerd en geanalyseerd, dat heeft ook bij de inspectie tot meer inzicht in de beschreven periodes geleid. Deze datasets zijn steeds exports geweest waarbij de inspectie achteraf heeft moeten bepalen wat voor soort toezichtsactiviteit het is geweest. De inspectie heeft zich ingespannen om zo goed en volledig mogelijk de oudere data in kaart te brengen. Deze data is in sommige gevallen tien jaar oud. Het toezicht van de inspectie is in deze tijd in ontwikkeling geweest en dat heeft geleid tot verschillende manieren van oordelen en vervolgens tot verschillende manieren van registreren. De registratie heeft altijd als primair doel gehad om de belangrijke historische toezichtsinformatie per instelling herleidbaar te maken, en dus in mindere mate om een basis te vormen voor langjarige trends of externe verantwoording. De volledigheid en integriteit van deze data kan dus niet volledig worden gegarandeerd. Wel schetsen deze datasets een zo juist en volledig mogelijk beeld van het toezicht van de afgelopen tien jaar, voor zover de inspectie dat op dit moment in kaart kan brengen. Bovenstaande in ogeschouw nemende ziet de inspectie geen onjuistheden in de berekeningen die Nieuwsuur maakt op basis van deze aangeleverde datasets en de conclusie die zij op basis van deze berekeningen trekken dat tweederde van de scholen in het primair onderwijs in de twee genoemde periodes is bezocht. De inspectie sluit niet uit dat ook bij middelbare scholen en voor een langere periode dan vanaf 2014 niet aan de vierjaarscyclus is voldaan.

De inspectie heeft in de door Nieuwsuur gehanteerde periode de vierjaarscyclus altijd als uitgangspunt gehad en de planning daarop ingericht. In de realisering is echter meermaals gebleken dat andere instrumenten effectiever waren in de uitoefening van het toezicht, bijvoorbeeld wanneer nieuwe ontwikkelingen of nieuwe casuïstiek zich aandiende.

Bestuursgericht toezicht vanaf 2017

Een andere verklarende factor voor het niet volledig realiseren van de vierjaarscyclus is de invoering van het bestuursgericht toezicht in 2017. In deze ook met de Kamer gewisselde toezichtsaanpak werd het bestuur als verantwoordelijk bevoegd gezag meer dan voorheen aangesproken op de

Verzenddatum
30 oktober 2024

Onze referentie
48973057

kwaliteit. Deze bestuursgerichte benadering, inclusief een vierjaarlijkse cyclus, heeft in 2017 ook een plek in de wet gekregen. Vanaf 2014 ging ter voorbereiding op het bestuursgericht toezicht, een deel van de toezichtscapaciteit al naar pilotactiviteiten.

Informatievoorziening

In de periode 2014-2019 is op verschillende momenten vanuit de inspectie direct, dan wel via tussenkomst van OCW, over de invulling van de vierjaarlijkse bezoeken op scholen gerapporteerd. Communicatie hieromtrent met de Kamer is, voor zover de inspectie kan nagaan, door opeenvolgende bewindslieden gebaseerd op informatie die hierover door de inspectie is aangeleverd.

De inspectie heeft de vierjaarlijkse cyclus in deze periode als uitgangspunt benaderd. Wederom omdat vierjaarlijks bezoeken van de scholen een middel was, en geen doel op zich. Dit uitgangspunt van het vierjaarlijks bezoeken van alle scholen in het primair onderwijs is gedurende deze jaren op verschillende momenten door de inspectie verwoord en herhaald. In de rapportages¹, jaarwerkplannen² en jaarverslagen³ van de inspectie is in verschillende bewoordingen gezegd dat de inspectie elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs bezoekt. Ook in Kamerbrieven⁴ is op een aantal momenten een dergelijke formulering gebruikt. In een aantal van deze gevallen is in de communicatie de vierjaarscyclus als doel – en dus niet als middel – betiteld. In de jaarverslagen over 2018 en 2019 is wel aangegeven dat de vierjaarscyclus onder druk stond.

De inspectie constateert dat de wijze van registratie voor het aantal uniek bezochte scholen destijds niet volledig was. Dit heeft onbedoeld geleid tot het rapporteren op basis van onvolledige informatie. Dit had niet zo moeten. Een meer volledige wijze van registratie was beter geweest voor zowel de interne beoordeling van de haalbaarheid van de vierjaarscyclus, als voor de externe verantwoording hierover. Dit had onduidelijkheid voorkomen.

Toezicht vanaf 2021

Vanaf 2021 is de inspectie nadrukkelijker gaan werken met een mix van risicogerichte schoolonderzoeken, steekproefonderzoeken (vanaf september 2023), stelselonderzoeken en bestuursonderzoeken. Dit is ondermeer mogelijk gemaakt door de extra middelen die in het kader van Versterking Toezicht aan de inspectie zijn toegekend. Met de mix wordt een zo doelmatig mogelijke inzet van de capaciteit van de inspectie beoogd, om zo bij te dragen aan beter onderwijs en bovendien een landelijk beeld te kunnen tonen over de kwaliteit. De risicogerichte

¹ Bijvoorbeeld in de evaluaties vernieuwd toezicht van 2019 en 2020.

² De jaarwerkplannen over 2015, 2017, 2018 en 2019.

³ De jaarverslagen over 2014, 2016, 2017, 2018 en 2019.

⁴ Bijvoorbeeld in Kamerstuknummers 35000-VIII-190 (2019), 33905-11 (2016), 33905-10 (2016).

Verzenddatum
30 oktober 2024

Onze referentie
48973057

benadering zorgt ervoor dat de capaciteit van de inspectie wordt ingezet, daar waar dat het hardst nodig is. Ook voor de meeste stelselonderzoeken worden scholen bezocht en via bestuursonderzoeken en -gesprekken wordt ook het beeld van de scholen onder het bestuur meegenomen.

De afgelopen jaren heeft de inspectie prioriteit gegeven aan scholenonderzoek. Ook kon de capaciteitsuitbreiding nog niet volledig worden ingezet. Gevolg hiervan is dat de *bestuursgerichte* vierjaarscyclus de afgelopen jaren onder druk stond. Dat is ook komend jaar het geval, in 2024 en 2025 kunnen niet alle aanvankelijk geplande bezoeken aan besturen worden afgelegd. Wel gaat de inspectie risicogericht langs bij besturen en vinden bestuursgesprekken plaats. In 2025 werkt de inspectie aan de wijze waarop de balans tussen scholen, besturen en het stelsel wordt vormgegeven zodat aan de wettelijke opdracht zoals vervat in artikel 11 lid 8 van de Wet op het Onderwijstoezicht kan worden voldaan. De inspectie zal u hier binnenkort nader over informeren.

De intensivering van het scholentoezicht wordt ook in 2025 voortgezet. De afgelopen jaren leidde deze intensivering al tot meer onderzoeken van de inspectie op schoolniveau, ook in het primair onderwijs. Het aantal kwaliteitsonderzoeken daar is toegenomen van ongeveer 100 in 2021-2022, naar ruim 200 in 2022-2023 en meer dan 400 in 2023-2024. De ervaring leert inmiddels dat de intensivering ook leidt tot veel meer herstelonderzoeken. In 2023 voerde de inspectie zo'n 70 herstelonderzoeken uit op schoolniveau in het primair onderwijs. In 2024 worden naar schatting 150 herstelonderzoeken uitgevoerd, in 2025 gaat de inspectie momenteel uit van 200 herstelonderzoeken op schoolniveau in het primair onderwijs.

Nieuwsuur stelt dat op basis van de huidige cijfers, het tien jaar zou duren voordat de inspectie iedere afzonderlijke school in het primair onderwijs bezoekt. De inspectie kijkt anders naar het zicht houden op scholen. Naast fysieke schoolbezoeken houdt de inspectie op meerdere manieren zicht op de scholen. Elke school wordt ieder jaar getoetst aan de hand van de jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse (JPRA). Daarnaast kan er contact zijn bij binnenkomende signalen van ouders, leraren of leerlingen. Ook via bestuursgesprekken met schoolbesturen is er zicht op de scholen van dat bestuur. Nieuwsuur vraagt verder waarom 40% van de scholen die uit de JPRA naar voren komen, niet worden bezocht. Dat gebeurt met een reden. Het is van belang dat er altijd een menselijke toets is wanneer scholen uit het risicomodel naar voren komen. Dit belang van betekenisvolle menselijke tussenkomst is ook terug te vinden in overheidsrichtlijnen voor omgang met risicomodellen. Het zou tegenstrijdig zijn aan deze richtlijnen, en ook niet effectief, wanneer alle scholen uit deze analyse automatisch worden onderzocht door de inspectie. Bij deze menselijke toets kijkt de inspectie onder meer naar logische verklaringen voor afwijkingen (bijvoorbeeld omdat het een startende school is en er daarom veel nieuwe leerlingen zijn of doordat van één specifieke melder veel klachten zijn binnengekomen) en naar reeds ingezette acties en resultaten daarvan door schoolbesturen. Daarnaast hebben inspecteurs contact met de besturen om te bespreken in hoeverre de

Verzenddatum
30 oktober 2024

Onze referentie
48973057

gegevens uit het risicomodel bij het bestuur bekend zijn en hoe deze verklaarbaar zijn en/of worden opgepakt. Dit leidt er toe dat lang niet elke school die uit het risicomodel komt daadwerkelijk hoeft te worden bezocht.

Over het loslaten van de vierjaarscyclus door de inspectie in 2021 is op diverse momenten gecommuniceerd. In de Kamerbrief van toenmalig ministers Van Engelshoven en Slob van 15 februari 2021⁵ is dit voornemen medegedeeld. Ook in het Jaarverslag 2021⁶, Jaarwerkplan 2022⁷, Jaarverslag 2022⁸, Jaarwerkplan 2023⁹ (allen toegezonden aan de Kamer) en de Kamerbrieven van 21 november 2022¹⁰ en 27 november 2023¹¹ is aan de Kamer gemeld en toegelicht waarom niet elke school elke vier jaar wordt bezocht.

Voor de inspectie staat voorop dat toezicht effectief dient te zijn en dat een vierjaarlijkse verplichting om iedere school in het primair onderwijs te bezoeken hier niet aan zal bijdragen en niet in lijn is met (internationale) toezichtstandaarden. Daarnaast zou de introductie van een dergelijke verplichting niet zonder extra middelen kunnen plaatsvinden. Een eerste schatting is dat alleen al in het primair onderwijs meer dan 50 fte aan inspecteurs moet worden geworven en 20 fte aan analisten en medewerkers.

Vervolg

De inspectie heeft gewerkt aan een verbeterd planning- en capaciteitssysteem. Dit zet de inspectie door. Een dergelijk traject is complex maar zal de inspectie helpen een realistischer inschatting te kunnen maken van de realiseerbaarheid van beleidsvoornemens. De inspectie spant zich eveneens al langer in om de kwaliteit van de registratie van toezichtsactiviteiten te verbeteren. De afgelopen jaren is veel energie gestoken in de toezichtsresultaten (de oordelen). Dit wordt nu verbreed naar alle activiteiten van de inspectie. Deze verbreding vergt nadere uitwerking, een eenduidige registratie door alle medewerkers en het continu controleren van de invoer van gegevens. Op basis van deze verbeterde registratie

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/15/ontwikkeling-in-het-onderwijstoezicht>

⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/jaarverslagen/2022/06/27/jaarverslag-2021>

⁷ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/jaarplannen/2021/12/01/jaarwerkplan-2022#:~:text=Wat%20doet%20de%20inspectie%20in,de%20ontwikkeling%20van%20de%20onderwijskwaliteit.>

⁸ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/jaarverslagen/2023/04/19/jaarverslag-2022>

⁹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/jaarplannen/2023/02/08/jaarwerkplan-2023>

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/11/21/samen-voor-beter-onderwijs-duidelijk-over-kwaliteit>

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/11/27/voortgangsbrief-versterking-toezicht-in-het-funderend-onderwijs>

zal de inspectie ook de externe rapportage over toezichtsactiviteiten verder versterken.

Daarnaast ziet de inspectie dat het van belang is om duidelijk en navolgbaar te communiceren over de keuzes die de inspectie maakt en over de haalbaarheid van beleidsvoornemens voor toezicht. Dat betekent dat vooraf een helder beeld wordt geschetst van de consequenties en uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en dat de inspectie helder communiceert als een beleidsvoornemen in de praktijk niet haalbaar blijkt te zijn.

Tot slot

In deze nota is gepoogd een zo compleet beeld te schetsen van de periode 2014-2019, de programmering van de inspectie en de informatievoorziening hieromtrent. Dit is op onderdelen niet meer volledig te achterhalen door de kwaliteit van de data uit deze periode, en het feit dat (vrijwel) het volledige management uit de betrokken periode momenteel niet meer werkzaam is bij de inspectie.

Tot slot hecht de inspectie eraan nogmaals te benadrukken dat het van belang is dat haar optreden effectief is, maar ook dat de keuzes die zij hiervoor maakt transparant en navolgbaar zijn. Zoals eerder gezegd zijn ten aanzien van de datakwaliteit verbeteringen ingezet om de interne sturing te verbeteren en onduidelijkheid in de externe verantwoording te voorkomen. De eerste resultaten hiervan zullen in het volgende jaarverslag van de inspectie zichtbaar worden. Indien gewenst kan de inspectie hier nader toelichting over geven.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

1 - Persoonsgegevens

Alida Oppers