

Bijlage 1:

Notitie achtergronden en uitgangspunten onderwijstoezicht

Aanleiding

De inspectie en het departement hebben de wens uitgesproken om het gesprek te voeren over de relatie tussen onderwijstoezicht en beleid/politiek. Op 8 november heeft een eerste gesprek hierover plaatsgevonden in het MTOCW, op basis van een notitie over de positie van de Inspectie van het Onderwijs. In dit gesprek is afgesproken dat de notitie wordt aangevuld en afgerond door het departement. Deze notitie is daar het resultaat van.

Opbouw notitie

De notitie bestaat uit twee onderdelen:

1. *Formele positionering onderwijstoezicht*
Onafhankelijkheid - Ministeriële verantwoordelijkheid Taken en bevoegdheden - Checks and balances
2. *Onderwijstoezicht in perspectief*
Historische context in vogelvlucht - Verschillen tussen sectoren - Bestuursgericht toezicht - Vergelijking met andere (Rijks)inspecties - Maatschappelijke context - Ervaringen met onderwijstoezicht - Effecten van onderwijstoezicht

Deel 1: Positionering onderwijstoezicht en beleid/politiek

Onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid:

- Als er sprake is van rolzuiverheid en goed samenspel, versterken de functies van een ministerie (beleid, toezicht, uitvoer) elkaar.
- Deze balans begint bij een goede wettelijke regeling en moet in gesprekken en werkafspraken gevonden worden, binnen de kaders van die wet- en regelgeving. Het vraagt daarnaast om rolvastheid en goede samenwerking.
- In de praktijk kan het samenspel onder spanning komen te staan, bijvoorbeeld bij het vaststellen door de minister van de onderzoekskaders, het goedkeuren van het jaarwerkplan of door uiteenlopende beleidsinhoudelijke en politieke opvattingen binnen het departement of bij de inspectie over de uitvoering van het toezicht.
- De inspectie ressorteert onder de minister van OCW. De taken en bevoegdheden van de inspectie zijn vastgelegd in de WOT.
- In de Regeling Inspectie van het onderwijs 2018 (RIO) zijn de werkafspraken tussen het ministerie en de inspectie vastgelegd.
- De minister is verantwoordelijk voor het feit dat er toezicht is en dat het toezicht naar behoren uitgevoerd kan worden. De inspectie moet echter volledig zelfstandig tot haar oordeel kunnen komen. De onafhankelijke werkwijze van de inspectie dient volledig gewaarborgd te worden.¹
- Uitgangspunt van de wetgever is dat binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid een zo groot mogelijke *professionele onafhankelijkheid* wordt geborgd.²
- Die professionele onafhankelijkheid is geen doel op zich, maar dient publieke belangen.

¹ De politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het feit dat er toezicht is en dat het toezicht naar behoren uitgevoerd kan worden dient ten volle in tact te blijven. De inspectie moet echter volledig zelfstandig tot haar oordeel kunnen komen. De onafhankelijke werkwijze van de inspectie dient volledig gewaarborgd te worden (bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 783, nr. 4).

² De MvT zegt hierover: *De inspectie ressorteert onder de minister. Op deze wijze wordt tot uitdrukking*

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn, naast publieke verantwoording, kernwaarden van het toezicht.³⁴

- Alleen met een goede borging van deze kernwaarden verwerft en behoudt de inspectie haar legitimiteit en gezag voor effectieve uitvoering van het toezicht. Daarmee wordt uiteindelijk ook de legitimiteit van politiek optreden gediend.
- Onafhankelijk betekent niet geïsoleerd, maar eerder dat de toezichthouder ruimte heeft om zelfstandig afwegingen te maken (en deze ook maakt) binnen de kaders van wet- en regelgeving.⁵
- Onafhankelijkheid betekent ook: distantie ten opzichte van de sector. Een te grote verwevenheid met de sector is onwenselijk, dit vermindert het vermogen om kritisch te zijn op ontwikkelingen.

Taken en bevoegdheden inspectie:

- De inspectie heeft onder andere de volgende taken (art. 3 WOT):
 - toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften,
 - het bevorderen van de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs en het bestuur van onderwijsinstellingen,
 - toezicht op en bevorderen van de financiële 'rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit',
 - gevraagd en ongevraagd rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en het doen van voorstellen die zij in het belang van het onderwijs nodig acht (art. 8).
 - De inspectie heeft een informerende plicht (art. 13 en 14 WOT).
- De inspectie voert haar taken op eigen naam uit, behalve als het gaat om handhaving (het opleggen van sancties geschiedt door of namens de minister; zie art 3).
- De WOT regelt dat de inspectie zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het toezicht (art. 22).⁶
- De inspectie jaarlijks een jaarwerkplan op.
- Ook stelt de inspectie onderzoekskaders op met een beschrijving van de werkwijze van het toezicht.
- De inspectie heeft een belangrijke rol in de uitvoeringstoets van wet- en regelgeving.
- Voor het hoger onderwijs wijken de taken af van de andere sectoren, zie de toelichting verderop in deze notitie.

Taken en bevoegdheden minister:

- De minister geeft met betrekking tot de uitoefening van de in de wet aan de inspectie toegekende bevoegdheden uitsluitend schriftelijke aanwijzingen aan de IvHO onder mededeling daarvan aan de beide Kamers (art. 2 van de WOT). De WOT, de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de RIO beperken het geven van aanwijzingen op een aantal terreinen.⁷
- De minister keurt het jaarwerkplan goed (art. 7).
- Daarnaast stelt de minister sinds 2017 de onderzoekskaders vast (art. 13) op voordracht van de inspectie.⁸
- Dit laatste is met de initiatiefwet Bisschop c.s. geregeld. Vóór de wet Bisschop stelde de inspectie zelf haar toezichtskaders vast. Het doel van de wet Bisschop voor het verlenen van de bevoegdheid aan de minister tot vaststelling van de onderzoekskaders was om een toets uit te kunnen voeren of de interpretatie van de wettelijke voorschriften in het onderzoekskader blijft binnen de grenzen van wet- en regelgeving.⁰⁹
- De wet regelt niet (en dat is ook niet de bedoeling van de wet) dat de minister naar wens de onderzoekskaders kan laten aanpassen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat beoogd is dat

op terughoudende wijze invulling aan deze bevoegdheid wordt gegeven.⁰⁰

- De minister is stelselverantwoordelijk. De minister kan wijzigingen voorstellen in wet- en regelgeving van zowel de onderwijswetten als de WOT en heeft zo invloed op de uitgangspunten waarbinnen het toezicht opereert.
- Daarnaast legt de minister politieke verantwoording af over het functioneren van het departement met al zijn geledingen. Dus ook over de inspectie.
- De communicatie naar de Kamer over formele stukken, zoals het jaarwerkplan en de Staat, loopt via de minister. Deze kan desgewenst een beleidsreactie geven op deze stukken. Bij de Staat is dit geen keuze, maar een verplichting (art. 8, lid 2, WOT).

Checks and balances onafhankelijkheid

- Naast de taken en bevoegden van de minister ten aanzien van de inspectie zijn er andere waarborgen die garanderen opdat het toezicht zich beweegt binnen de grenzen van haar mandaat. Hiermee is geborgd dat er checks and balances zijn ten aanzien van het toezicht.
- Alle producten en onderzoeken van de inspectie zijn na publicatie voor (on)bepaalde tijd openbaar. Het is daarmee mogelijk om de werkwijze, bevindingen en oordelen van de inspectie kritisch te bezien.
- Voor schoolbesturen en instellingen bestaat de mogelijkheid om een klacht in te dienen ten aanzien van het handelen van de inspectie. De klachten waarbij met klager niet tot een oplossing kan worden gekomen worden behandeld door een onafhankelijke commissie die de inspecteur-generaal onafhankelijk adviseert (artikel 23 WOT).
- Verder is er bezwaar en beroep mogelijk tegen besluiten (in de zin van de Awb, waaronder het oordeel Zeer zwak).
- De minister kan het jaarwerkplan van de inspectie niet eerder goedkeuren dan na 4 weken voorhang bij de Staten-Generaal. Zo kunnen de EK en TK nog vragen stellen over het plan.
- De inspectie evalueert op diverse manieren het toezicht. Er zijn externe evaluaties, tevredenheidsonderzoeken en onderzoeken naar de fairness van beoordelingen.⁰¹ Ook wordt regelmatig gebruik gemaakt van peer reviews door andere inspecties. Ook vanuit de wetgever zijn er periodieke externe evaluaties.
- De inspectie laat de interne kwaliteitszorg extern toetsen door middel van een periodieke audit en bijbehorende ISO-certificering.
- Er is een Raad van advies die tot taak heeft de inspectie bij te staan in de waarborging van een zorgvuldige en professionele uitoefening van het toezicht. De raad adviseert de inspecteur-generaal gevraagd en ongevraagd over de kwaliteit van de uitoefening van het toezicht (artikel 24 WOT).
- Middels het Ringenoverleg voert de inspectie overleg met de betrokkenen uit het onderwijsveld en kan de inspectie een werkwijze tot stand brengen die het best aansluit bij de desbetreffende sector en de in die sector heersende opvattingen over kwaliteit.

Deel 2: Onderwijstoezicht in perspectief

Historische context in vogelvlucht

- Met de Schoolwet van 1801 werd de Inspectie van het onderwijs ingesteld. De onderwijsinspectie is daarmee de oudste rijksinspectie en kreeg ook een plaats in de Grondwet: 'Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid (...).'
- In de 19^e eeuw en de eerste helft van de 20^e eeuw richtte de inspectie zich op het controleren van vereisten ('zedelijkheid van het onderwijs en bekwaamheid van docenten') en het stimuleren (van algemene onderwijsvernieuwingen).⁰²
- Met de invoering van de Wet op het basisonderwijs in 1985 richtte de onderwijsinspectie zich meer expliciet op de kwaliteit en inhoud van het (funderend) onderwijs.
- In de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw groeide de behoefte aan een eigen

wettelijke opdracht voor de onderwijsinspectie, wat samenviel met de ontwikkeling richting een overheid op afstand.⁰³ Het toezicht moest professioneler, afstandelijker en onafhankelijker worden. Ook waren er discussies over de relatie tussen overheidstoezicht en de onderwijsvrijheid (art 23 GW).

- In 2002 werd de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) ingevoerd. De onderwijsinspectie richtte zich op (i) het beoordelen van de kwaliteit door middel van onderzoek naar de naleving van wettelijke voorschriften en (ii) het bevorderen van de kwaliteit (onder meer door het voeren van overleg met de instelling en het personeel). Het opleggen van sancties was aan de minister.
- In 2012 kreeg de inspectie er een taak bij (financieel toezicht) en er werd expliciet geregeld dat de minister bepaalde sancties kon mandateren aan de inspectie.
- In 2017 werd met de initiatiefwet Bisschop c.s. het onderscheid tussen de beoordelende en bevorderende taak van de onderwijsinspectie verduidelijkt. Bisschop c.s. waren van mening dat er eenduidigheid in de wetgeving moest komen ten aanzien van kwaliteit. Daarbij heeft de term 'kwaliteit van het onderwijs' een beperktere betekenis gekregen. De inspectie spreekt sindsdien van basiskwaliteit als het voldoen aan de deugdelijkheidseisen (invulling van de nalevingstaak, beoordelen). Daarnaast kijkt de inspectie of een school, instelling of bestuur eigen aspecten van kwaliteit heeft omschreven die niet wettelijk zijn vastgelegd (stimulerende taak, bevorderen).
- Het beoordelen (toezien op de naleving van wettelijke voorschriften) moet altijd gebaseerd zijn op een wettelijke grond, het bevorderen van de onderwijskwaliteit dient te geschieden aan de hand van het schoolplan, waarbij de eigen ambities/kwaliteitsaspecten van de school - anders dan voorheen - leidend zijn.⁰⁴
- Sinds 2017 zijn ook besturen object van toezicht en beoordeelt de inspectie de bestuurlijke kwaliteitszorg. Al eerder met name in het mbo hield de inspectie toezicht op besturen, vanuit het uitgangspunt dat besturen een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben voor de onderwijskwaliteit. Met de inwerkingtreding van de initiatiefwet Bisschop c.s. kwam daar een wettelijke basis voor.
- De onafhankelijkheid van de inspectie kreeg wettelijke bestendiging in de WOT.
- Daarvoor was er al sprake van een vorm van fysieke onafhankelijkheid doordat de inspectie een eigen hoofdkantoor kreeg niet in het ministerie in 1993. Eerst in De Meern en nu in Utrecht.
- Met de Wet Bisschop is een zekere begrenzing aangebracht in de onafhankelijkheid van de inspectie.
- Met de Wet op de Rijksinspecties wordt er een nieuwe stap gezet in het waarborgen van de onafhankelijkheid van de inspectie.

Verschillen tussen sectoren

- De hiervoor geschetste ontwikkelingen richten zich voor het grootste deel op het toezicht op het funderend onderwijs.
- De onderwijsinspectie stelt in het toezicht op het hoger onderwijs, (de kwaliteit van) het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie, centraal (artikel 3 lid 1 sub b onder 4 en artikel 12a WOT).
- De NVAO houdt -sinds de invoering van het accreditatiestelsel in 2002 - toezicht op de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs door middel van wettelijk verplichte accreditatie van opleidingen en een facultatieve instellingsbeoordeling (de instellingstoets kwaliteitszorg, sinds 2013). Een belangrijk onderdeel van het accreditatiestelsel is dat de daadwerkelijk beoordeling wordt uitgevoerd d.m.v. peer-review (visitatiepanels).
- De NVAO is een zbo naar Nederlands recht en bij Verdrag belast met de accreditatie van opleidingen en de beoordeling van instellingen in Nederland en Vlaanderen. Bestuurders van de NVAO worden gezamenlijk benoemd door de Nederlandse en Vlaamse minister.
- De NVAO rapporteert op verzoek aan de minister over de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs.

⁰³ Ferdinand J.H. Mertens, *De lange weg naar een wet op het onderwijstoezicht*. Nijmegen: WLP, 2014.

⁰⁴ De inspectie hanteerde eigen kwaliteitsaspecten die in art. 11 van de WOT waren opgenomen. Die kwaliteitsaspecten zijn met Bisschop uit de WOT geschrapt, omdat die kwaliteitsaspecten van de inspectie suggereerden dat het wettelijke eisen zouden zijn.

- In de wet zijn de kwaliteitsaspecten voor de beoordeling van nieuwe en bestaande opleidingen en kwaliteitsaspecten voor de instellingsbeoordeling opgenomen (art. 5.7, 5.12 en 5.23 WHW). Deze aspecten (en de beoordelingsprocedure) worden door NVAO nader uitgewerkt in het accreditatiekader (art. 5.3). Het accreditatiekader wordt goedgekeurd door de minister, nadat het voornemen daartoe ook aan Eerste en Tweede Kamer is voorgelegd.
- Het toezicht op het MBO heeft een eigen ontwikkelingsgeschiedenis
- In 1996 werd de web (wet educatie en beroepsonderwijs) van kracht en werd in eerste instantie de vorm van toezicht zoals in het funderend onderwijs gevolgd.
- De schaal en complexiteit van de sector mbo maakt het (zicht op de (leer)opbrengsten) van alle opleidingen een onbegonnen taak.
- Een regionaal opleidingscentrum (roc) heeft vaak honderden opleidingen met meerdere leerwegen en niveaus die vaak ook nog aan het vernieuwen zijn.
- Vanaf 2006 richtte het mbo zich op risicogericht toezicht, waarbij ook het bestuur een belangrijke taak kreeg in het houden van toezicht op de kwaliteit van de opleidingen.⁰⁵
- Vanaf 2012 richtte het mbo zich meer en meer op besturen.

Bestuursgericht toezicht in het funderend onderwijs

- Vanaf het begin van deze eeuw is er sprake van een geleidelijke overgang richting bestuursgericht toezicht. Bij de inwerkingtreding van de WOT in 2002 is dit al expliciet zo verwoord.⁰⁶
- Een belangrijke volgende stap vormde de wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' (2010) omdat in die wet het bevoegd gezag scherper dan voorheen aanspreekbaar wordt op de leerresultaten van leerlingen in hun scholen en op de uitoefening van bestuurlijke taken en verplichtingen. Ook wordt vereist dat alle besturen een scheiding maken tussen intern toezicht en uitvoerend bestuur.
- Vanaf dat moment staat 'de kwaliteit van het bestuurlijk handelen' nadrukkelijk op de agenda in het onderwijstoezicht.
- Het idee achter bestuursgericht toezicht is tweeledig. Allereerst maakt deze ontwikkeling voor iedereen zichtbaar dat besturen verantwoordelijk zijn voor de onderwijskwaliteit, de inspectie spreekt hen daarop aan. Dit is nodig voor gezonde checks and balances: de 'macht' van besturen vraagt ook om 'tegenmacht' van de intern en extern toezichthouder.
- Daarnaast maakt deze werkwijze het toezicht efficiënter en effectiever. Vaak bleek dat probleembesturen meerdere scholen onder zich hadden met onvoldoende onderwijskwaliteit. De werkwijze om een voor een de scholen te onderzoeken, zonder de rol van het bestuur onder de loep te nemen, was dan ontoereikend.
- In de initiatiefwet Bisschop c.s is in 2017 in de WOT verduidelijkt dat het toezicht zich niet alleen op instellingen richt, maar zich ook uitstrekt tot besturen.

Vergelijking met andere (Rijks)inspecties

- De onderwijsinspectie is de enige inspectie met een eigen specifieke toezichtswet.
- Bij andere toezichthouders is het toezicht geregeld in een specifieke regeling of in sectorale wetten.
- Het Staatstoezicht op de Mijnen heeft geen eigen toezichtswet, maar is net als de onderwijsinspectie wel specifiek wettelijk vastgelegd. Deze inspectie is geregeld in de Mijnbouwwet. In de Mijnbouwwet zijn een aantal bepalingen gewijd aan het toezicht (zie art. 129).
- Taken en bevoegdheden zijn nader ingekaderd door de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties (2016).
- Extern toezicht vanuit de rijksoverheid is op een aantal terreinen via andere organisaties dan Rijksinspecties georganiseerd, binnen het domein van OCW gaat dit bijvoorbeeld via de

⁰⁵ Evaluatie risicogericht toezicht mbo, september 2011.

⁰⁶ 'Uitgangspunt (...) is dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren en daarover verantwoording afleggen, zowel aan de directe omgeving (de afnemers van het onderwijs) als aan de maatschappij in bredere zin.' De rol van de overheid wordt omschreven als 'mede verantwoordelijke voor het realiseren van goed onderwijs' door 'te zorgen voor het scheppen van de voorwaarden die instellingen in staat stellen hun verantwoordelijkheid te nemen.'

NVAO en het Commissariaat voor de Media. Beide organisaties zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) met een grote mate van onafhankelijkheid.

- Onder de keuze voor het onderbrengen van toezicht we of niet binnen een rijksinspectie zitten bewust afwegingen.
- In het geval van NVAO liggen hieraan Europese ontwikkelingen en afspraken aan ten grondslag, evenals een focus op peer review (ipv primair extern inspectietoezicht).

Maatschappelijke context

- De verwachtingen van het externe toezicht zijn maatschappelijk gezien vaak hoog. Het externe toezicht en de politiek zijn in de beeldvorming snel te veel of juist te weinig betrokken of actief.
- Verschillende casus vanuit het onderwijstoezicht laten dit zien: de perikelen rondom de examens op het VMBO Maastricht, de langlopende bestuurscrisis rondom het Cornelius Haga Lyceum en, langer geleden, de financiële crisis rondom het Amarantis.
- Dergelijke casus zetten het samenspel en het evenwicht tussen de onafhankelijkheid van de onderwijsinspectie en de verantwoordelijkheid van de minister onder druk.

Ervaringen onder toezicht gestelden met onderwijstoezicht funderend onderwijs en mbo

- Jaarlijks houdt de inspectie tevredenheidsonderzoeken onder de besturen en instellingen die een inspectieonderzoek hebben gehad. De bestuurders en de (school- of instellings-)directeuren zijn in grote mate positief over het toezicht (gemiddelde rapportcijfers liggen in schooljaar 2021/2022 tussen 7,4 en 8,5).⁰⁷
- Ze zijn vooral positief over de professionaliteit en de open dialoog van de inspecteurs. Een ruime meerderheid van de bestuurders en scholen ondersteunt dat de inspectie zich richt op de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit van de scholen: 90% van de besturen is het daar (zeer) mee eens.
- Enkele bestuurders en schoolleiders zijn kritisch op het toezicht, met name over de beperkte opbrengst van het onderzoek en de hoge toezichtlast.

Effecten van onderwijstoezicht

- In 2020 is het vernieuwde (bestuursgerichte) toezicht geëvalueerd door de Radboud Universiteit, waarbij de perceptie van effect op de onderwijskwaliteit centraal stond.⁰⁸
- Dit rapport concludeert dat de gepercipieerde invloed van de inspectie op de onderwijskwaliteit en op het leren en verbeteren beperkt is en vaak indirect.
- Dit lijkt erop te kunnen wijzen dat de verwachtingen van toezicht als instrument om een brede kwaliteitsslag te maken al snel te hooggespannen kunnen zijn.

⁰⁷ IvHO Tevredenheidsonderzoek 2020/2021 Waardering van het toezicht door scholen en besturen September 2022

⁰⁸ Honingh, M. e.a., (2020) Eindrapport Effectstudie van het Vernieuwde Toezicht, Radboud Universiteit



MT-OCW

ter besluitvorming

Ontwerp-jaarwerkplan 2022 inspectie van het onderwijs

Samenvatting van de bijgevoegde stukken

Bijgevoegd vindt u het ontwerp-jaarwerkplan 2022 van de inspectie van het onderwijs met de aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer. Volgens de procedure, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, zendt de minister van OCW het ontwerp-jaarwerkplan ter voorhang naar de Staten-Generaal.

Gevraagd besluit

Bent u akkoord met doorgeleiding van de stukken naar de bewindslieden ter ondertekening en verzending naar de Staten-Generaal?

Toelichting

De inspectie stelt ieder jaar het jaarwerkplan vast. In het jaarwerkplan worden onderzoeken aangekondigd die dat jaar worden uitgevoerd. De inspectie plant onderzoeken via hoofdthema's en doorlopende onderzoekslijnen, naast specifieke onderzoeken naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. In verband met de gevolgen van de Covid-19 pandemie is de programmering van het stelseltoezicht voor het jaar 2022 nog niet geheel ingevuld. De keuzes moeten deels nog worden bepaald op basis van onderzoek in 2021. De hoofdthema's en onderzoekslijnen zijn ter informatie opgenomen in de nota. De aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer en het ontwerp-jaarwerkplan zelf zijn als bijlage toegevoegd.

Het concept-ontwerp jaarwerkplan is voorgelegd en besproken met het bestuursdepartement. De opmerkingen van de beleidsdirecties zijn verwerkt.

Proces

Nadat de minister het ontwerp-jaarwerkplan naar de Staten-Generaal heeft gestuurd, hebben de Kamerleden vier weken de gelegenheid voor opmerkingen en vragen. De mogelijkheid bestaat dat er vragen gesteld worden over het jaarwerkplan bij het schriftelijk overleg over de onderzoekskaders op 21 september 2021. Na de voorhang keurt MOCW het jaarwerkplan goed.

Bijlages

- Ontwerp-jaarwerkplan
- Aanbiedingsbrief EK en aanbiedingsbrief TK

Ter informatie: Bijlage bij ontwerp-jaarwerkplan 2022: Doorlopende onderzoekslijnen vanaf 2019

Meerjarenlijn	JWP 2019	JWP 2020	JWP 2021	JWP 2022
Onderwijsresultaten en voorwaarden leerlingprestaties	<ul style="list-style-type: none"> PO: Curriculum PO: PEIL jaarlijkse meting Taal en rekenen basisonderwijs PO/VO: Fries PO/VO: Leerplicht/VSV PO/VO: Schoolverschillen (LOOPT DOOR IN 2020) VO: zorgvuldig verloop van toetsing en afsluiting (OPB) VO: CSPE DOORLOPEND: monitoring leerlingprestaties op stelselniveau 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO: Curriculum (vervolg) en toetsing PO: PEIL jaarlijkse meting Taal en rekenen basisonderwijs PO: PEIL lezen basisonderwijs en sbo PO/VO: Schoolverschillen PO/VO: themaonderzoek conceptscholen 10 14 SO: Verdiepend onderzoek opbrengsten (OR1 en OR2) in vso (meerjarig) MBO: Kwaliteit van NBI's in de beveiligingsbranche MBO: Verdiepend onderzoek Didactisch handelen en Beroepspraktijkvorming (OP3/OP7), met aandacht voor stagediscriminatie MBO: Verdiepend onderzoek naar functioneren van examencommissies (ED1/2) HO: Internationalisering (taalbeleid en Nederlands aanbod in het buitenland) DOORLOPEND: monitoring leerlingprestaties op stelselniveau 	<ul style="list-style-type: none"> PO/SO/VO/MBO/HO Basisvaardigheden en socialisatie: geletterdheid, gecijferdheid, detecteren potentiële risicogroepen, achterstanden effectieve invulling socialisatie PO/VO: Betere indicatoren voor onderwijsresultaten PO: Peil. onderzoek Digitale geletterdheid PO: Peil. onderzoek Leesvaardigheid (V)SO: Meerjarig onderzoek onderwijsresultaten VO: Afname stapelen en toename zittenblijven en verschillen jongens en meisjes MBO: Actualiteit/flexibiliteit kwalificatiestructuur MBO: Zorgonderwijs DOORLOPEND: monitoring leerlingprestaties op stelselniveau 	<ul style="list-style-type: none"> PO: Meting kwaliteit vve locaties PO: Voor en vroegschoolse educatie en de Lokale Educatieve Agenda PO: Peil. onderzoek Leesvaardigheid PO: Peil. onderzoek Taal en rekenen PO: Peil. onderzoek Digitale geletterdheid PO: Peil. onderzoek Mens en maatschappij VO: Peil. onderzoek Taal en Rekenen Wiskunde PO: Huisvesting en binnenklimaat (V)SO: Monitoring opbrengststandaarden SO: Verbetering prestatie monitor via doelgroepenmodel PO/VO/SO/MBO: Bestrijden van achterstanden in en verbeteren van basisvaardigheden PO/VO/SO: Kwaliteit extra ondersteuning voor leerlingen PO/VO/SO: Monitor leskwaliteit (didactisch handelen) PO/VO/SO/MBO: Kwaliteit van experimentele onderwijsconcepten VO: Jongenssucces DOORLOPEND: monitoring leerprestaties op stelselniveau

Selectie en gelijke kansen	<ul style="list-style-type: none"> MBO: MBO toegankelijker: wet recht op toelating HO: Selectie en toegankelijkheid: monitor in en doorstroom DOORLOPEND: schoolverschillen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: gelijke kansen) Monitoring Lokale Educatieve Agenda 	<ul style="list-style-type: none"> Schaduwonderwijs / particulier onderwijs: hoe beïnvloedt dit de schoolloopbaan van leerlingen SO: veranderingen in instroom vso HO: Selectie en toegankelijkheid: zelfselectie DOORLOPEND: schoolverschillen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: gelijke kansen) Monitoring Lokale Educatieve Agenda Zie ook: aansluiting arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> VO: Schaduwonderwijs HO: Selectie en toegankelijkheid: zelfselectie DOORLOPEND: schoolverschillen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: gelijke kansen) 	<ul style="list-style-type: none"> VO: Schoolkosten en kansenongelijkheid HO: Onderbouwing en maximering van selectiecriteria DOORLOPEND: schoolverschillen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: gelijke kansen)
Kwetsbare groepen	<ul style="list-style-type: none"> PO: leerlingen met extra ondersteuning VO/MBO: doorstroom praktijkonderwijs/vmo basis naar entreeopleidingen SO: verlate instroom 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/RS: Passend onderwijs: Verschillen tussen Samenwerkingsverbanden en effecten voor leerlingen SO: Kwaliteit van zorg onderwijs arrangementen: randvoorwaarden en succesfactoren MBO: Studiesucces bij mbo 2 studenten (invloed van regionale aanpakken) 	<ul style="list-style-type: none"> PO,VO,SO/RS: Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en andere specifieke groepen: verschillen in beleid samenwerkingsverbanden, effect per type onderwijs op schoolprestaties, effect leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op de werkdruk van leraren, en schoolloopbanen nieuwkomers PO: Kwaliteitsverbetering en de leerlingenpopulatie 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO: Effect aanwezigheid leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften in de klas Effect type onderwijs op leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

(Flexibele) leerroutes en doorlopende leerlijnen / Aansluiting op de arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> VO/MBO/HO: Doorlopende leerlijnen: maatwerk en flexibilisering (LOOPT DOOR IN 2020) DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: overgangen belemmerende en bevorderende factoren) MBO: Aansluiting MBO en arbeidsmarkt (UITGESTELD GAAT NAAR 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> VO/MBO: Hoe stromen leerlingen door het stelsel, wat zijn veel gebruikte en wat zijn succesvolle routes? Welke belemmerende en bevorderende factoren zijn er? VO/MBO: Doorstroom vo mbo naar verwante en niet verwante profielen; (hoe) functioneert de doorlopende sectorale leerlijn? HO: Nieuw aanbod: voorlichting over en status van opleidingen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: overgangen belemmerende en bevorderende factoren) MBO: Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt HO/MBO: hoe sluit uitstroom uit het onderwijs aan op de arbeidsmarkt? (incl effect op gelijke kansen) 	<ul style="list-style-type: none"> DLL: doorlopende leerlijnen: doorstroom van vo leerlingen en mbo studenten naar het hbo DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: overgangen belemmerende en bevorderende factoren) 	<ul style="list-style-type: none"> VO: Zittenblijven VO: Doorstroomonderzoek VO/MBO/HO: hbo vaardigheden VO/MBO: Doorstroom vmbo mbo naar verwante en niet verwante mbo profielen MBO: Excellentie HO: Flexibilisering HO: Begeleiding bij stages DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: overgangen belemmerende en bevorderende factoren)
Sociale kwaliteit	DOORLOPEND: PO monitoring sociale veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> PO: PEIL, onderzoek Burgerschap PO: themaonderzoek Burgerschap SO: themaonderzoek Burgerschap DOORLOPEND: PO monitoring sociale veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> S(B)O Peil, Burgerschap PO: Burgerschap (verschoven van 2020 naar 2021) HO: Burgerschap (socialisatie) DOORLOPEND: PO monitoring sociale veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO: Bestrijden van achterstanden in en verbeteren van basisvaardigheden PO/SO: Peil, onderzoek burgerschap HO: Sociale veiligheid mode en kunstopleidingen
Governance	<ul style="list-style-type: none"> SO: Governance Samenwerkingsverbanden MBO: Governance: functioneren RvT's MBO: Governance: versterking door audits DOORLOPEND: monitoring inspectieoordelen (kwaliteitsstandaarden) 	<ul style="list-style-type: none"> RS: Sturing en kwaliteit: <ul style="list-style-type: none"> factoren, actoren en mechanismen van invloed op de effectiviteit van besturen netwerken waarin besturen opereren hoe gebruiken we deze bevindingen in het toezicht DOORLOPEND: monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO/HO: Sturing en organisatiekwaliteit: noodzakelijke voorwaarden om de kernfuncties te kunnen realiseren in kaart op drie niveaus: stelsel, bestuur en instelling MBO: Medezeggenschap HO: Effecten coronacrisis op internationalisering DOORLOPEND: monitoring inspectieoordelen (kwaliteitsstandaarden) 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO: Effect aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op de werkdruk van hun leraren VO: Beleidsverschillen tussen samenwerkingsverbanden PO/VO/VO: Verantwoording over doelmatige besteding middelen passend onderwijs PO/VO/VO: Effectieve interventies in passend onderwijs MBO: Medezeggenschap

		inspectieoordelen (kwaliteitsstandaarden)		
Strategische HRM en Kwaliteit van leraren	<ul style="list-style-type: none"> PO/ /SO: Leraren: de praktijk van strategisch HRM op de school (LOOPT DOOR IN 2020) VO: HRM en professionalisering MBO: Maatwerk vraagt investeringen in docentkwaliteit (LOOPT DOOR IN 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> De relatie tussen ambities van besturen en professionalisering van leraren PO: Leraren: de praktijk van strategisch HRM op de school PO/HO: Kwaliteitsborging zij instroomtrajecten po en routes naar het leraarschap VO: Leraren: leskwaliteit in beeld MBO: Maatwerk vraagt investeringen in docentkwaliteit. Differentiëren is investeren in onderwijs dat past 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO: Lerarentekort: monitoring noodplannen G5 PO/HO: Lerarenopleidingen: opleidingsroutes door niet lerarenopleidingen PO/VO/SO: leraren; Leskwaliteit in beeld 	<ul style="list-style-type: none"> Strategisch HRM
(Financieel) beheer	<ul style="list-style-type: none"> HO: Declaratiegedrag bestuurders in het ho MBO: Kleine mbo instellingen en risico's voor financiën en kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO/HO : Doelmatig aanwenden bekostiging (Onderwijsgeld: goed en transparant besteed) (normering reserves) PO/VO: Voorziening groot onderhoud in het funderend onderwijs PO/VO: Continuïteitsproblemen nieuwe scholen (gevolgen wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen) 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO/HO: Monitoring reserves 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO/HO : Onderzoek naar bovenmatige reserves PO en (V)SO: Bijzondere bekostiging

Reactiebrief op de Inspectie van het Onderwijs

Op 29 september ontvingen wij van u een reactie op een aantal discussiepunten in het kader van het traject 'de lat omhoog'. We waarderen de betrokkenheid van de Inspectie bij dit traject. Wij delen met u dat de ambities uit het coalitieakkoord uitvoerbaar moeten zijn en dat de onafhankelijke positie van de Inspectie buiten kijf staat. Sterker nog: een individuele en onafhankelijke oordeelsvorming vanuit de Inspectie zijn in beginsel onmisbaar in een stevig en kwalitatief goed stelsel.

Het is onze bestuurlijke taak om voor dat individuele toezicht heldere kaders en eindbeelden te schetsen waarbinnen dat toezicht plaatsvindt en zichzelf verbetert, en hierbij ook relevante politieke kaders vanuit het coalitieakkoord en de Tweede Kamer te betrekken. Vragen en opmerkingen die gemaakt worden bij nota's zijn onderdeel van een interne discussie en zoektocht naar verdere verdieping van de visie, geen bestuurlijk eindoordeel. In die situatie hechten wij eraan alle kanten van het vraagstuk uit te kunnen diepen en tot een heldere visie te komen op hoe we de kwaliteit in het onderwijs structureel verbeteren, ook voor de langere termijn. Dit interne gesprek bestempelen als een onwettige politieke wens lijkt in dit licht wat voorbarig. Een uitkomst van een intern denkproces zou natuurlijk altijd kunnen zijn dat een minister naar de Kamer gaat met het voorstel om de wet op punten aan te passen.

Een reflectie van de Inspectie en een toevoeging vanuit uw beeld bij politieke wensen is vanzelfsprekend altijd relevant en waardevol. Maar we hebben tegelijkertijd ook een zelfstandige verantwoordelijkheid. Dat is een andere rol dan die u als Inspectie heeft en die zich richt op onafhankelijk toezien op de naleving van de onderwijswetten via toezicht op besturen en hun scholen, individuele scholen en besturen. In een volgend gesprek is het volgens ons verstandig het ook met elkaar te hebben over deze verschillende rollen en hoe te allen tijde voorkomen kan worden dat we in een proces op elkaars stoel belanden, terwijl we tegelijkertijd de constructieve dialoog behouden.

Het regeerakkoord kent stevige ambities om sneller en steviger in te grijpen bij situaties waarin de zorg voor leerlingen en studenten in het geding is. Een goede kwaliteit van onderwijs voor leerlingen en studenten is immers hetgeen waar we het met elkaar allemaal voor doen. De verantwoordelijkheid hiervoor voelt voor ons als een zware opdracht, waarvoor we verplicht zijn alle mogelijkheden te bekijken en te bespreken, ook vanuit de rol en het doel van de Inspectie. Hierover is ook met de Inspectie gesproken. Dat is nodig omdat politiek zowel via moties uit de Kamer als vanuit het regeerakkoord er de verwachting en de aansturing ligt dat wij dit in specifieke richtingen concretiseren, zoals in een scherpere visie, langetermijndoelen en specifieke normgetallen (w.o. aantal extra onderzoeken, het tempo waarmee we ingrijpen, etc.). Als voorbeeld noemen we hier een aangenomen motie De Hoop over de noodzaak om elke school minimaal per vier jaar te bezoeken, in plaats van de huidige praktijk van bestuurstoezicht. Maar ook de motie Van Meenen die oproept tot meer onaangekondigde bezoeken is een voorbeeld. Dit zijn niet de enige voorbeelden, maar wel drijfveren om daar samen met de Inspectie dan ook daadwerkelijk uitvoering aan te geven.

Laten we hierbij heel duidelijk aantekenen dat elke verandering in het toezicht en de uitvoering daarvan niet zomaar van de ene op de andere dag kan worden doorgevoerd. Daar hebben wij alle begrip voor. En sterker, het is onze verantwoordelijkheid richting de Tweede Kamer om mogelijke belemmeringen in het toezicht en de uitvoering daarvan te benoemen en deze mee te laten wegen in het doen van beloftes en de formulering van ons beleid. Maar dit antwoord dient zich wel te verhouden tot duidelijke opdrachten van de Kamer. Waar vervolgens feitelijk genoemde getallen op weerstand mogen stuiten vanwege uitvoerbaarheidsvragen, zullen wij op zoek gaan naar een reëel,

werkbaar en ambitieus alternatief. Dat is ook het minste wat we de Tweede Kamer zullen moeten bieden.

We vertrouwen er op dat we op korte termijn tot een adequate vertaling te komen van wat de Kamer en het regeerakkoord van ons vragen en parallel daaraan met elkaar verdiepen wie daarbij welke rol heeft. Uw stelling dat we aan dezelfde kant van het touw trekken, onderstreept dit vertrouwen nog eens.

Met vriendelijke groet,

Robbert Dijkgraaf

Dennis Wiersma



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Aan de SG

nota

Proces totstandkoming toezichtbrief

Aanleiding

Op 27 september jl. stuurde ik beide ministers een nota waarin ik onze zorgen heb geuit over de totstandkoming en inhoud van de Kamerbrief over toezicht. Op 13 oktober ontving ik een reactie van beide ministers op die nota. Op de reactie van de ministers zal ik niet meer reageren. Desalniettemin hecht ik eraan het proces, zoals bij ons bekend, tot aan die nota te schetsen, teneinde we daar lessen uit kunnen trekken voor de toekomst. Dat vormt de aanleiding voor deze nota. Het proces zoals dat bij ons bekend is, is opgenomen in de bijlage.

Dialoog

Om de onafhankelijkheid van het toezicht én de ministeriële verantwoordelijkheid voor dat toezicht goed te laten werken, is een constructieve dialoog tussen toezicht en beleid/politiek op alle niveaus noodzakelijk. Als we die dialoog elk vanuit onze eigen rol voeren, wordt zowel het toezicht als het beleid daar beter van. En die dialoog is essentieel om ongelukken, verkeerde verwachtingen of misverstanden in de uitvoering te voorkomen. Ik hoop en vertrouw erop dat het belang van daarvan wordt gedeeld.

Bij de totstandkoming van de Kamerbrief over toezicht heeft het in onze ogen op cruciale momenten ontbroken aan dialoog. Gesprekken vonden te laat in het proces plaats of kwamen in zijn geheel niet tot stand. Het faciliteren van die dialoog tussen toezicht enerzijds en beleid/politiek anderzijds zie ik als gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat heeft in deze situatie niet goed genoeg gefunctioneerd waardoor de inspectie gemeend heeft aan de rem te moeten trekken. Graag investeert de inspectie in gezamenlijkheid en goede samenwerkingsafspraken om dit in de toekomst te voorkomen.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

5.1/2.e

Alida Oppers

Verzenddatum

Onze referentie

Telefoon

+3165.1/2 e

E-mailadres

5.1/2.e @owinsp.nl

Kopie aan

OCW: 5.1/2.e

5.1/2.e (Kennis),

5.1/2.e VO), 5.1/2.

(PO).

IvhO: MTI leden, 5.1/2.e

(COM), 5.1

5.1/2.e

(BI).

Aanwijzing voor

registratie/archivering:

- Afgedaan
- Deponeren

Verzenddatum

Onze referentie

Bijlage: proces totstandkoming toezichtbrief en betrokkenheid Ivho

- Op 2 februari 2022 hebben we in een nota aan 5.1/2 e () een eerste reactie gegeven op het coalitieakkoord.
- Op 25 maart 2022 hebben we een nota gestuurd aan MPVO () met een eerste schets van maatregelen.
- In de nota van 20 mei 2022 aan MOCW en MPVO (5.1/2 e) hebben we aangegeven hoe wij de verdere ontwikkeling van het toezicht voor ons zien, in het licht van het coalitieakkoord, het advies van de Onderwijsraad en de evaluatie van de Wet Bisschop.
- Parallel hieraan is de inspectie intensief in gesprek gegaan met de beleidsdirecties PO en VO over een pakket van maatregelen. Dit proces heeft geleid tot de OCW-nota van 12 mei aan MPVO.
- Gedurende dit proces hebben wij nooit signalen ontvangen dat het voorgestelde pakket van maatregelen niet zou voldoen. Integendeel, de reacties van zowel de minister als op ambtelijk niveau waren steeds overwegend positief. We hebben daarbij toezeggingen gekregen over extra middelen om de voorgestelde maatregelen ook in uitvoering te brengen. Om in te spelen aan de wens van MPVO om vaart te maken, zijn we daarbij proactief aan de slag gegaan. We hebben een intern plan van aanpak opgesteld, diverse trajecten zijn al in uitvoering genomen, we hebben een programmateam ingericht en zijn gestart met het werven van nieuwe medewerkers.
- Voor de zomer heeft een gesprek plaatsgevonden tussen IGO, SG en MPVO. Daarin is onder andere afgesproken dat er in de zomer meerdere brainstormsessies zouden komen om tot een gezamenlijk beeld over toezicht te komen.
- Die brainstormsessies zijn gepland maar daar was de inspectie uiteindelijk niet welkom. Pas voor de 4^e sessie kwam een uitnodiging maar die sessie is uiteindelijk gecancelled.
- Na de zomer was de situatie opeens anders en vroeg MPVO om allerlei nieuwe/vergaande maatregelen. Op donderdag 1 september ontvingen we een nota vanuit OCW met die maatregelen, zonder dat daar een ambtelijk advies of duiding bij zat.
- Daarop heeft IGO op 2 september een mailbericht aan DGPV gestuurd om zorgen hierover te uiten en aan te geven dat we inhoudelijk niet zullen reageren op die nieuwe nota, omdat het een zeer zorgvuldig gelopen proces volledig doorkruist.
- Op die mail van de IGO is geen reactie van DGPV gekomen.
- De nota van OCW met verdergaande opties heeft uiteindelijk niet geleid tot grote wijzigingen in het maatregelenpakket.
- Naar aanleiding van die OCW nota heeft wel een gesprek met o.a. MPVO plaatsgevonden op 13 september waar 5.1/2 e aanwezig was. Dat was een vrij constructief gesprek.
- Vervolgens is gestart met het schrijven van een Kamerbrief, OCW en Ivho gezamenlijk.

Verzenddatum

Onze referentie

- Het eerste concept was qua toon misschien niet helemaal wat wij zelf zouden doen maar inhoudelijk konden we ons er redelijk goed in vinden.
- Er bleven een aantal zorgpunten vanuit de inspectie bij die versie van de brief bestaan, deze zijn opgenomen in de begeleidende OCW nota bij die brief.
- De opmerkingen van de minister op dat concept leidden echter tot grote zorgen en waren op onderdelen onacceptabel. Op de zorgpunten van de inspectie in de nota is door MPVO niet gereageerd.
- Onder andere in het MTOCW van 23 september is het verzoek gedaan (door 5.1/2 e en 5.1/2 e van inspectie) hierover een gesprek te beleggen en die laatste brainstormsessie op 27 sep voor te benutten. Dat verzoek werd niet gehonoreerd. In het verslag is opgenomen dat indien nodig een apart moment door de SG belegd zou worden.
- Met nog een week te gaan tot aanlevering bij de cwizo en geen gesprekken in de agenda en dus geen gelegenheid zorgen mondeling te bespreken, hebben wij op dinsdag 27 september een nota met onze bezwaren aan de SG gestuurd t.b.v. de bewindspersonen.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER INFORMATIE
Aan: MOCW, MPVO

Zie opmerkingen van minister iv het jaarplan.
Zijn vragen/gedachten die de minister
had bij het lezen.

Kennis

Van

5.1/2e
T +31(5.1/2e

Datum

14 juli 2022

Referentie

Bijlagen

2

nota

concept jaarwerkplan 2023 IvhO

5.1/2e

Aanleiding

Hierbij ontvangt u ter informatie het ontwerp jaarwerkplan 2023 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvhO) en de aanbiedingsnota van de inspectie.

Toelichting

De inspectie richt haar werkzaamheden in op basis van het jaarw in artikel 7, van de WOT. In de Regeling Inspectie van het Onder (RIO) staat beschreven hoe het proces van afstemming tussen de 1 departement verloopt. De volgende stappen zijn uitgewerkt.

- Over de inhoud van het jaarwerkplan en de wisselwerking tussen jaarwerkplan en het beleid van het ministerie vindt jaarlijks voor werkconferentie plaats met de inspectie en de betrokken organisatieonderdelen van het ministerie.
- De inspectie legt de Minister jaarlijks voor 1 juli het ontwerp van het jaarwerkplan voor.
- Daarna stelt de inspectie na afstemming met de betrokken organisatieonderdelen het ontwerp voor 1 september vast.
- Het jaarwerkplan behoeft de goedkeuring van de Minister.
- Deze goedkeuring wordt niet eerder verleend dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan door de Minister aan de Staten-Generaal is overgelegd.
- Indien dit leidt tot aanpassingen in het ontwerp-jaarwerkplan, stelt de inspectie het ontwerp van het jaarwerkplan opnieuw vast, alvorens deze goedkeuring kan worden verleend.

Voor het jaarwerkplan 2023 zijn deze termijnen iets aangepast, na overleg tussen inspectie en departement, om goed te kunnen aansluiten op de huidige uitwerkingen.

- Het ontwerp jaarwerkplan is op 3 juli aangeboden aan het departement. Dit is het startpunt voor het ambtelijk overleg.
- Op 19 september vindt de werkconferentie plaats tussen IvhO en de organisatieonderdelen van het departement.
- Voor de miniconferentie worden er nog met u beiden brainstormbijeenkomsten over toezicht gepland.

- Uitkomsten van deze overleggen kunnen, waar relevant, nog meegenomen worden bij de werkconferentie op 19 september over het ontwerp-jaarwerkplan.
- Daarna stelt de inspectie het ontwerp-jaarwerkplan vast.
- U ontvangt beiden eind september het ontwerp-jaarwerkplan ter goedkeuring.
- Het ontwerp jaarwerkplan dient eerst nog vier weken voorgelegd te worden aan de Staten-Generaal.
- Indien er geen wijzigingen zijn, kunt u het jaarwerkplan 2023 van de inspectie daarna goedkeuren.

Datum
14 juli 2022



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

MOCW en MPVO door tussenkomst van SG

nota

Ontwerp Jaarwerkplan 2023
Inspectie van het Onderwijs

Verzenddatum
3 juli 2022

Onze referentie
[redacted]

Telefoon

06 5.1/2.e

E-mailadres

5.1/2.e@owinsp.nl

Bijlagen

Ontwerp Jaarwerkplan 2023
Inspectie van het Onderwijs

Datum ontwerp

29 juni 2022

Kopie aan

OCW: [redacted] 5.1/2.e

5.1/2.e

[redacted] 5.1/2.e

[redacted] Kennis), Team

Toezicht (via 5.1/2.e

[redacted])

IvhO: leden MTI, 5.1/2.e

[redacted] (Kennis),

5.1/2.e (Com),

5.1/2.e (BI),

**Aanwijzing voor
registratie/archivering:**

- Afgedaan
- Deponeren

Paraaf (ontwerper)

5.1/2.e

Paraaf (1)

Paraaf (2)

Paraaf (3)

Paraaf (4)

Paraaf (eind)

5.1/2.e

Samenvatting van voorstel of informatie

Hierbij bied ik u het Ontwerp Jaarwerkplan 2023 van de Inspectie van het Onderwijs aan ten behoeve van overleg. Dat ik het aan u aanbied voor overleg, wordt voorgeschreven door de Regeling Inspectie van het Onderwijs. Daarbij is het goed dat u weet dat dit overleg – zoals óók in de regeling staat – in eerste instantie op ambtelijk niveau plaatsvindt. Daarvoor gebruiken we de komende weken (juli/medio augustus).

Op 19 september zal het ontwerp Jaarwerkplan 2023 aan de orde komen in de periodieke ambtelijke miniconferentie tussen beleidsdepartement en inspectie. Vervolgens stel ik het ontwerp vast. De Regeling Inspectie van het Onderwijs schrijft vaststelling voor 1 september voor. Maar omdat de miniconferentie dit jaar later plaatsvindt, zal dat ook gelden voor de vaststelling.

Verzenddatum
3 juli 2022

Onze referentie
[REDACTED]

Na vaststelling zal ik u het Ontwerp Jaarwerkplan 2023 ter goedkeuring aanbieden. Op basis van artikel 7 van de Wet op het onderwijstoezicht verleent u uw goedkeuring aan het Jaarwerkplan 2021 niet eerder dan vier weken nadat het ontwerp daarvan aan de Staten-Generaal is overgelegd.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

5.1/2.e



Alida Oppers



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

ONTWERP JAARWERKPLAN 2023

DOELEN EN ACTIVITEITEN

INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

Utrecht, juni 2022

Voorwoord

Bij de presentatie van de Staat van het Onderwijs in april 2022 gaven wij leraren, schoolleiders en besturen en ook leerlingen en studenten complimenten voor de wijze waarop zij zich tijdens de coronapandemie hebben geweeerd. In de twee jaar lang zwaar beproefde sector zagen we incasseringsvermogen en veerkracht, we zagen het vermogen los te komen van bestaande routines. Leerlingen en studenten toonden een groot aanpassingsvermogen.

Tegelijkertijd nam de druk op de prestaties verder toe. Al voor de coronapandemie zagen we afnemende prestaties op de basisvaardigheden; taal, rekenen-wiskunde en burgerschap. Na het eerste coronajaar riepen we op tot renovatie, de schade repareren was niet genoeg. Die urgentie is na nog een coronajaar alleen maar groter geworden. Natuurlijk zien ook wij het grote probleem van de arbeidsmarkt, het leraren- en schoolleiderstekort. Maar de boodschap aan de leerlingen en studenten kán en mág nu niet zijn dat we de komende jaren een verdere achteruitgang moeten accepteren. Bij de presentatie van de Staat van het Onderwijs pleitten we voor focus. Voor gerichte samenwerking, voor prioriteren en voor investeren in de leraren en schoolleiders; in de aantallen, de ruimte voor verdere professionalisering, de aantrekkelijkheid van het beroep. Alles gericht op versterking van de basisvaardigheden. In dit Jaarwerkplan ziet u dit terug. De focus die we van het onderwijsveld en van de beleidsmakers vragen, die mag u ook van ons verwachten. In het belang van de leerlingen en studenten.

In 2021 startten we met aangepaste onderzoekskaders. Parallel daaraan werkten we aan manieren om meer en beter zicht te krijgen op de onderwijskwaliteit op school- en opleidingsniveau en om daar effectiever op aan te grijpen. Het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV sprak ook forse ambitie in die richting uit. In lijn met wat we de afgelopen jaren in de Staat van het Onderwijs naar voren brachten, gaat het daarbij- om verbetering van de onderwijskwaliteit en dan vooral de basisvaardigheden, en in aanvulling daarop om sneller ingrijpen bij scholen die onvoldoende presteren. Waarbij we tevens extra aandacht geven aan sociale veiligheid. Ook deze beweging, een aanscherping van het toezicht waarbij de inspectie meer zicht heeft op de onderwijskwaliteit op scholen en waarin we de risicoweging scherper afstellen en waar mogelijk sneller optreden, ziet u in dit Jaarwerkplan terug. Doel van deze versterking van het toezicht is bij te dragen aan het realiseren van een trendbreuk op het punt van de basisvaardigheden en een veilige omgeving voor de leerlingen en studenten; dat is in de eerste plaats in hun belang en daarnaast ook in het belang van de Nederlandse samenleving.

Behalve de basisvaardigheden en de sociale veiligheid zijn ook passend onderwijs en gelijke kansen de komende periode speerpunten in het inspectietoezicht. Het thema gelijke kansen speelt met name ook in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, bijvoorbeeld als het gaat om stages in het middelbaar beroepsonderwijs en om de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.

De inspectie spreekt bij voorkeur van een integrale aanpak in haar toezicht. Daarbij werken we opgavegericht (bijvoorbeeld gericht op de basisvaardigheden), afhankelijk van wat op welk moment het meest passend en effectief is, instekend op het niveau van het stelsel, de besturen of de scholen en opleidingen. Door daar te zijn waar dat nodig is, en door dan te doen wat het meest effectief is, willen we zeker stellen dat het onderwijs in Nederland aan de maat is en dat aan duurzame verbetering wordt gewerkt.

INHOUD

1	INLEIDING	6
2	INSTELLINGSTOEZICHT	8
2.1	INLEIDING	8
2.2	INSTELLINGSTOEZICHT IN PO, VO, SO EN MBO	8
2.3	TOEZICHT Hoger Onderwijs	11
2.4	RAPPORTEREN OVER HET INSTELLINGSTOEZICHT	12
2.5	SPECIFIEKE ONDERDELEN VAN HET TOEZICHT VAN DE INSPECTIE	12
2.5.1	Interbestuurlijk toezicht op kinderopvang VVE en LEA	12
2.5.2	Toeziht op centrale toetsing en examinering	13
2.5.3	Toeziht op nieuwe scholen in het bekostigd onderwijs	13
2.5.4	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven ...	13
2.5.5	Particulier onderwijs	13
2.5.6	Internationale scholen, Europese scholen en Nederlandse scholen in het buitenland	14
3	STELSELONDERZOEK	15
3.1	INLEIDING	15
3.1.1	Jaarlijkse rapportages	15
3.1.2	Kwalificatie	16
3.1.3	Socialisatie	17
3.1.4	Allocatie	18
3.1.5	Organisatiekwaliteit	20
3.1.6	Speerpunten in de stelselonderzoeken 2023	23
3.1.7	Meerjarige thema's en vergezicht voor 2024 en 2025	24
4	HOE WERKT DE INSPECTIE SAMEN IN HET TOEZICHT?	26
4.1	INSPECTIERAAD	26
4.2	TOEZICHT SOCIAAL DOMEIN	26
4.3	NVAO EN CDHO	27
4.4	ACADEMISCHE WERKPLAATSEN EN SAMENWERKING MET DE WETENSCHAP	27
4.5	VIDE	27
4.6	OVERLEG MET OPSPORINGSINSTANTIES	28
4.7	SAMENWERKING MET DE AUTORITEIT PERSOONSgegevens	28
4.8	INTERNATIONALE SAMENWERKING	28
5	WAT ZIJN DE OVERIGE TAKEN VAN DE INSPECTIE?	29
5.1	VERTROUWENSINSPECTEURS	29
5.2	WOO-VERZOEKEN, UITVOERINGSTOETSEN, ADVIEZEN EN ONTHEFFINGEN	29
5.3	VRAGEN VAN PUBLIEK EN INSTELLINGEN	29
6	BUDGET EN CAPACITEIT	31
Bijlage: Overzicht programmering stelselonderzoek 2023		

zorgvuldige en hanteerbare wijze gestalte krijgen. Die zorgvuldige werkwijze met hanteerbare stappen geldt minstens zo sterk voor de ontwikkeling van het toezicht.

In hoofdstuk 2 van dit jaarwerkplan beschrijven we onze werkwijze ten aanzien van besturen en hun scholen, instellingen en opleidingen. Daarbij gaan we in op de aanscherpingen ten aanzien van de werkwijze tot nu toe.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de keuzes die we maken in ons stelseltoezicht: onze onderzoeksprogrammering. Daarbij haken we aan op de kernfuncties van het onderwijs. We programmeren ons stelselonderzoek in toenemende mate meerjarig. De meerjarige focus ligt op de kwaliteit van de verschillende onderwijsprofessionals en het aanbod dat leerlingen en studenten krijgen. Speerpunten in de stelselonderzoeken zijn de basisvaardigheden, passend onderwijs en gelijke kansen.

In hoofdstuk 4 laten we zien hoe we met andere partijen samenwerken, nationaal en internationaal. Zo werken we met andere inspecties samen in de Inspectieraad en het Toezicht Sociaal Domein.

In hoofdstuk 5 beschrijven we enkele specifieke taken, onder andere het werk van de vertrouwensinspecteurs.

In hoofdstuk 6 ten slotte gaan we kort in op wat het toezicht kost en hoe we de middelen globaal besteden.

De sectorale onderzoekskaders beschrijven onze werkwijze en bevatten een waarderingskader, waarin staat wat we onderzoeken en wat we beoordelen of een waardering geven. Er zijn onderzoekskaders voor voerschoolse educatie en primair onderwijs, voortgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Per 1 augustus 2022 heeft niet alleen de jaarlijks technische aanpassing (verwerking van nieuwe wet- en regelgeving) plaatsgevonden, in de kaders voor het funderend onderwijs hebben we ook de aandacht voor de basisvaardigheden geëxpliciteerd, in lijn met onze focus op de basisvaardigheden. In vervolg hierop werken we voor het onderzoekskader dat per 1 augustus 2023 zal gelden aan de ontwikkeling van een aparte standaard voor de basisvaardigheden in de onderzoekskaders voor het funderend onderwijs.

Samenwerkingsverbanden passend onderwijs

De werkwijze zoals beschreven in onze onderzoekskaders geldt ook voor het toezicht op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, waarin reguliere scholen en scholen voor speciaal onderwijs in een regio samenwerken.

Aanscherping Jaarlijkse risico- en prestatieanalyse

We volgen elk jaar de prestaties van alle besturen en scholen/opleidingen. We kijken onder meer naar onderwijsresultaten, financiële kengetallen, de ontwikkeling van de leerlingenpopulatie of studentaantallen en de signalen die er zijn. Zien we op basis van onze jaarlijkse analyse dat een bestuur of een school/opleiding bepaalde risico's loopt, dan kan dit leiden tot een gesprek met het bestuur. Het kan ook leiden tot een kwaliteitsonderzoek bij een school of instelling, afhankelijk van de aard en omvang van de risico's en hoe we de kwaliteitszorg van het bestuur beoordelen. We scherpen deze werkwijze aan, door op basis van de jaarlijkse risico- en prestatieanalyse eerder over te gaan tot gesprekken en onderzoeken.

Scherper toezicht op de sociale veiligheid

We intensiveren ons toezicht op de sociale veiligheid. In de eerste plaats gaan we door de al genoemde aanscherping van de jaarlijkse risico- en prestatieanalyse eerder over tot gesprekken en onderzoek. Daarnaast zullen we sneller interveniëren bij meldingen en signalen. Ook wordt er extra geïnvesteerd in de bekendheid van de vertrouwensinspectie. Verder werken we samen met het ministerie van OCW aan verbreding en verdieping van de monitoring van de sociale veiligheid en aan een meldplicht voor ernstige incidenten. Een en ander zal extra informatie opleveren die het toezicht op sociale veiligheid verder versterkt.

Waar nodig sneller ingrijpen

In lijn met het coalitieakkoord gaan we in ons handhavingsbeleid waar mogelijk kortere termijnen realiseren. De termijnen betreffen bijvoorbeeld hoor- en wederhoor, de publicatie van rapporten en de periode tussen het onderzoek en een eventueel besluit over handhaving. Daarbij willen we kijken naar meer differentiatie in hersteltermijnen; waar dat – binnen de juridische kaders – mogelijk is willen we sneller herstel eisen, opdat het onderwijs voor leerlingen en studenten zo spoedig mogelijk weer van voldoende kwaliteit is. Verder willen we het aantal herstelkansen beperken en wanneer dat opportuun is eerder sancties toepassen. Dit doen wij in het belang van leerlingen en studenten.

Het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en hun scholen of opleidingen

Bij elk bestuur doen we elke vier jaar onderzoek. De centrale vraag is of (en hoe) het bestuur zorg draagt voor onderwijs van voldoende kwaliteit en voor (financiële) continuïteit. We doen uiteraard in dit kader ook onderzoeken op scholen en opleidingen. Als daar aanleiding toe is, doen we risico-onderzoek. Verder doen we op verzoek onderzoek naar de waardering Goed. Met verificatieactiviteiten bij scholen

relatie met
persoonsakten

De waardering Goed zetten we in als onderdeel van het stimulerend toezicht, met als doel om over de hele linie een beweging van verbetering van het onderwijs te realiseren.

In het funderend onderwijs kennen we naast de waardering Goed het predicaat Excellente School, voor scholen met bijzondere kwaliteiten of een specifiek profiel waarin ze uitblinken. Ook dit predicaat wordt ingezet voor het stimuleren van beter onderwijs. Het predicaat geldt voor een periode van drie jaar. Een door de inspecteur-generaal benoemde jury beoordeelt de aanmeldingen en adviseert de inspecteur-generaal over de toekenning van het predicaat. De waardering Goed is een voorwaarde om het predicaat Excellente School te kunnen krijgen.

De inspectie de waardering Goed en het predicaat Excellente School (laten) evalueren, met als hoofdvraag of deze waardering en dit predicaat effectief zijn in die zin dat ze leiden tot beter onderwijs. Daarbij bekijkt de inspectie ook of het predicaat Excellente School wellicht beter elders zou kunnen worden belegd.

2.3 Toezicht hoger onderwijs

In het hoger onderwijs beoordelen en bevorderen we de kwaliteit van het stelsel. Wij volgen systematisch de ontwikkelingen in de kwaliteit en de financiële staat van het hoger onderwijs. Daarover rapporteren we jaarlijks in een aantal themarapporten en in de Staat van het Onderwijs.

In het hoger onderwijs zien we ook op de naleving van wettelijke voorschriften door de instellingen. Bij ernstige incidenten kunnen we onderzoek doen bij een instelling.

We houden toezicht op zowel de bekostigde als de niet-bekostigde hoger onderwijsinstellingen. Het financieel toezicht (dat gaat over rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit) richt zich in beginsel alleen op de bekostigde instellingen, tenzij ons wordt gevraagd te adviseren over het recht om graden te verlenen; dan toetsen we ook bij niet-bekostigde instellingen de financiële continuïteit. Dat doen we eveneens als zich daar incidenten voordoen, waarbij de belangen van studenten aan de orde zijn.

We hebben een adviserende rol bij toetredingsaanvragen van rechtspersonen hoger onderwijs en bij aanvragen voor transnationale educatie. Ook houden we toezicht op de naleving van de Wet bescherming namen en graden in het hoger onderwijs.

Verder houden we toezicht op het accreditatiestelsel. Dit toezicht betreft het Nederlandse deel van het Nederlands-Vlaamse accreditatiestelsel en omvat geen toezicht op de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), maar op de kwaliteit van het functioneren van het accreditatiestelsel in Nederland. Dit toezicht voeren we uit op basis van een afzonderlijk toezichtkader, met daarin onze werkwijze en ons waarderingskader, dat wil zeggen de omschrijving van de kwaliteitstandaarden waaraan het accreditatiestelsel dient te voldoen.

Met de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) maken we afspraken om dubbele bevraging en overlap te voorkomen. De stelselonderzoeken die wij doen maken onderdeel uit van de jaarlijkse informatieafpraak met de Vereniging Hogescholen, Universiteiten van Nederland (UNL) en het ministerie van OCW.

2.5.2 Toezicht op centrale toetsing en examinering

De inspectie ziet erop toe dat de afname van de centrale examens in het voortgezet onderwijs, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en het middelbaar beroepsonderwijs volgens de voorschriften verloopt. Ook beoordelen we de uitvoering van de processen door het College voor Toetsen en Examens (CvTE). In bepaalde gevallen kunnen we maatregelen nemen. Zo hebben we de bevoegdheid om te besluiten dat een centraal examen opnieuw moet worden afgenomen.

2.5.3 Toezicht op nieuwe scholen in het bekostigd onderwijs

De inspectie heeft tot taak om een oordeel te geven over de onderwijskwaliteit die te verwachten is op nieuwe scholen in het bekostigd onderwijs. Wie een nieuwe school wil oprichten, kan dit melden bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en dient dan bij DUO documentatie aan te leveren als beschreven in de wet. De inspectie gebruikt die documentatie bij het uitvoeren van de kwaliteitstoets. De kwaliteitstoets bestaat uit de volgende stappen: 1) bestudering van de aangeleverde gegevens, 2) een gesprek met de initiatiefnemer(s), 3) het maken van een verslag dat voor reactie en aanvulling aan de initiatiefnemer(s) wordt voorgelegd, en 4) advisering aan de minister. De minister besluit vervolgens, mede op basis van het advies van de inspectie, over de aanvraag.

2.5.4 Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven

In het middelbaar beroepsonderwijs houden we, behalve op de onderwijsinstellingen, toezicht op de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB). Ons toezicht richt zich op de uitvoering van de wettelijke taken en de borging daarvan door de SBB. Het gaat hierbij onder meer om het zorgdragen voor voldoende stages en leerbanen en het bevorderen van de kwaliteit daarvan en het adviseren van het kabinet over de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt. Onze aanpak is risicogericht en proportioneel, op basis van een in 2022 aangepast onderzoekskader. Daarbij maken we gebruik van informatie uit de sector middelbaar beroepsonderwijs en de verantwoording door de SBB.

2.5.5 Particulier onderwijs

2.5.5.1 B2- en B3-scholen

B2-scholen zijn particuliere scholen met een zelfstandige examenlicentie. Deze scholen mogen zelf examens afnemen volgens artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs of artikel 1.4a.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Jaarlijks hebben we gesprekken met de besturen om de onderwijsresultaten te bespreken. De onderwijsresultaten worden anders berekend dan bij het bekostigde voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld doordat een deel van de leerlingen al vakken heeft afgesloten. Hierover zijn afspraken gemaakt met de B2-scholen.

B3-scholen zijn niet door de overheid bekostigde scholen voor basisonderwijs en/of voortgezet onderwijs. In ons toezicht geven we prioriteit aan B3-scholen met een risico op onvoldoende kwaliteit en aan nieuw startende scholen. Bij de nieuw startende scholen toetsen we of ze voldoen aan de voorwaarden van de Leerplichtwet 1969 en brengen daarover bindend advies uit aan colleges van burgemeester en wethouders.

3 Stelselonderzoek

3.1 Inleiding

De inspectie houdt integraal toezicht op het onderwijs: op besturen, op scholen en opleidingen en op het stelsel. Dit toezicht op het stelsel omvat onder meer stelselonderzoek. Het hoofddoel van het stelselonderzoek is om systematisch zicht te krijgen op het functioneren van het stelsel. Daaronder verstaan we de mate waarin en wijze waarop het stelsel de kernfuncties kwalificatie, socialisatie en allocatie (inclusief gelijke kansen) vervult, met aandacht voor de organisatiekwaliteit als noodzakelijke randvoorwaarde hiervoor. Daarbij houden we expliciet aandacht voor de speerpunten basisvaardigheden, passend onderwijs en gelijke kansen.

We programmeren ons stelselonderzoek in toenemende mate meerjarig, zodat we belangrijke thema's in opeenvolgende jaren kunnen verdiepen. Dit betekent dat we keuzes hebben moeten maken in de programmering. In eerste instantie ligt de focus van het meerjarig onderzoek op de kwaliteit van de verschillende onderwijsprofessionals en het aanbod dat leerlingen en studenten krijgen. In 2023 maken we hier een begin mee. Daarbij hebben we nadrukkelijk meegewogen waar wij vanuit onze rol en mogelijkheden informatie kunnen toevoegen.

In deze paragraaf is te vinden met welke jaarlijks terugkerende onderzoeken en met welke aanvullende onderzoeken we een beeld geven van het functioneren van het stelsel op de kernfuncties kwalificatie, socialisatie en allocatie, en op organisatiekwaliteit als noodzakelijke randvoorwaarde. In een aparte paragraaf geven we vervolgens aan in welke stelselonderzoeken onze speerpunten basisvaardigheden, passend onderwijs en gelijke kansen expliciet een plek krijgen. In de bijlage bij dit jaarwerkplan is de programmering van 2023 in een overzicht geplaatst.

3.1.1 Jaarlijkse rapportages

Met onze jaarlijkse onderzoeken willen we doorlopend zicht houden op een aantal centrale aspecten van het Nederlandse onderwijs rond de drie kernfuncties en de organisatiekwaliteit. We baseren dit zicht op registerdata van leerlingen/studenten en instellingen, schoolleidersvragenlijsten in het speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs en onder nieuwkomersvoorzieningen, studentenvragenlijsten in het hoger onderwijs, ons interbestuurlijk toezicht op de kinderopvang en ons toezicht op het gebruik van de sociale veiligheidsmonitor. Het gaat hierbij om gegevens over onder andere de in-, af-, op-, door- en uitstroom, profiel- en studiekeuze, switch, uitval, prestaties en diplomering, de overgang naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt, bestendiging, gelijke kansen (rond onder andere advisering en plaatsing) en financiën. Daarnaast houden we zicht op de kwaliteit van scholen, opleidingen, besturen en samenwerkingsverbanden door onder meer onze oordelen op kwaliteitsstandaarden van ons instellingstoezicht en specifieke steekproefsgewijze onderzoeken (de zogenaamde steekproef-kwaliteitsonderzoeken of steekproef-KO's).

De Staat van het Onderwijs

In de Staat van het Onderwijs beschrijven we jaarlijks de kwaliteit en financiële staat van het Nederlandse onderwijsstelsel en tonen we trends en ontwikkelingen.

Verskillende (buitenlandse) studies laten zien dat het curriculum van grote invloed is op leerresultaten. Met dit onderzoek willen we inzicht krijgen in het ervaren curriculum, een aspect van het curriculum waar tot op heden weinig onderzoek naar is gedaan binnen de Nederlandse onderwijspraktijk. Centraal staan de leerervaringen van leerlingen. Daarbij kijken we hoe deze zich verhouden tot de percepties van leraren over het geïmplementeerde curriculum en welke verschillen er hierin zijn tussen leerlingen. We richten ons in ieder geval op schrijfvaardigheid in het funderend onderwijs.

Peilingsonderzoeken op het gebied van kwalificatie (po, so, v(s)o; Peil.onderwijs)
In 2023 werken we aan de rapportage over het peilingsonderzoek Rekenen en Wiskunde einde leerjaar 2 van het voortgezet onderwijs op basis van de in 2022 verzamelde gegevens. Dit rapport zal eind 2023/begin 2024 worden gepubliceerd. Daarnaast werken we in 2023 aan een rapportage over de taal- en rekenvaardigheden van leerlingen aan het eind van het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs op basis van de eindtoetsgegevens van schooljaar 2021/2022. Deze rapportage verschijnt begin 2024.

Naast werkzaamheden ten behoeve van deze publicaties, vindt in 2023 de dataverzameling plaats voor de peilingsonderzoeken Rekenen-Wiskunde einde basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs (in combinatie met TIMSS) en Leesvaardigheid einde leerjaar 2 voortgezet (speciaal) onderwijs. Ook bereiden we in 2023 een aantal peilingsonderzoeken voor waarvan de afname in 2024 of 2025 plaatsvindt. Dit betreft voor 2024 de peilingsonderzoeken Mondelinge taalvaardigheid einde basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs en Schrijfvaardigheid einde leerjaar 2 voortgezet onderwijs. Voor 2025 gaat het om het peilingsonderzoek Rekenen en Wiskunde einde leerjaar 2 voortgezet (speciaal) onderwijs.

Jaarlijks vindt er ook peilingsonderzoek plaats naar andere leergebieden dan taal en rekenen. In 2023 werken we aan de rapportage over het peilingsonderzoek Digitale geletterdheid einde basisonderwijs op basis van de in 2022 verzamelde gegevens. Dit rapport zal eind 2023/begin 2024 worden gepubliceerd. Daarnaast vindt in 2023 de dataverzameling plaats voor de Mens & Maatschappij einde basisonderwijs en Mens & Natuur einde basisonderwijs. Ook bereiden we in 2023 een aantal peilingsonderzoeken voor waarvan de afname in 2024 of 2025 plaatsvindt. Dit betreft voor 2024 het peilingsonderzoek Bewegen & Sport einde basisonderwijs en voor 2025 het peilingsonderzoek Kunst & Cultuur einde basisonderwijs.

Basisvaardigheden gedurende de schoolloopbaan (po, vo en mbo)
Samen met onze academische partners aan de Universiteit Maastricht werken we aan beschrijvingen van de ontwikkeling van basisvaardigheden van leerlingen gedurende hun schoolloopbaan in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Daarnaast wordt binnen deze samenwerking in 2023 een overzicht opgeleverd van interventies die effectief blijken om de basisvaardigheden van leerlingen en studenten in de leeftijd van 4 tot 18 jaar te versterken. Het gaat hierbij om inzichten in algemene didactieken, maar ook in specifieke aanvullende programma's of activiteiten.

3.1.3 Socialisatie

Naast de kwalificerende functie heeft het onderwijs ook een socialiserende functie. Het gaat hierbij om de bijdrage die het onderwijs levert aan de sociale en maatschappelijke vorming van leerlingen en studenten.

van de achtergrond van nieuwkomers, zowel qua leeftijd bij instroom in het Nederlands systeem als qua land van herkomst en migratiemotief.

De invloed van klasomgeving en (onbewuste) vooroordelen op het advies van de leerkracht van groep 8 en de verwachtingen van leraren over nieuwkomers (po)
Onderzoek laat zien dat verwachtingen zichzelf kunnen waarmaken: als leerkrachten hoge verwachtingen van een kind hebben, presteert dat kind doorgaans ook beter. We onderzoeken samen met onze academische partners aan de Universiteit Maastricht in hoeverre het advies van de leerkracht in groep 8 en de verwachtingen van leraren over nieuwkomers worden beïnvloed door de context waarin de leerling zich bevindt. Nieuwkomers die relatief veel klasgenoten hebben die hoog presteren, worden dan wellicht lager ingeschat dan nieuwkomers die relatief weinig klasgenoten hebben die hoog presteren. We gebruiken registerdata, aangevuld met gegevens over prestaties gedurende de schoolloopbaan, om dit voor leerlingen in het primair onderwijs te onderzoeken.

Het effect van informatievoorziening over de werking van het Nederlandse onderwijssysteem op de uitkomsten van nieuwkomers (po, vo)
Ouders hebben vaak een grote rol rond de keuzes en plaatsing van hun kinderen in het onderwijs. De ouders van nieuwkomers hebben in de regel geen ervaring met ons onderwijssysteem en naar verwachting vaak ook minder kennis van ons systeem dan andere ouders. Als er bij deze ouders sprake is van een informatieachterstand, dan is de verwachting dat het inhalen daarvan positieve effecten sorteert op de keuzes en uitkomsten van hun kinderen. In dit onderzoek treffen we samen met onze academische partners aan de Universiteit Maastricht voorbereidingen voor een informatie-interventie onder ouders van leerlingen van groep 7 en 8 die naar het voortgezet onderwijs gaan of onder ouders van leerlingen in de tweede en derde klas die een profiel moeten kiezen.

Flexibilisering (mbo)

Het initieel en post-initieel middelbaar beroepsonderwijs omvat op diploma's gerichte trajecten en trajecten gericht op een deel van een mbo-opleiding. De op een deel van de opleiding gerichte trajecten kunnen met een certificaat, mbo-verklaring of praktijkverklaring worden afgesloten. Onder andere door de opkomst van het post-initieel onderwijs (LLO) ontstaat er een waaier aan flexibele varianten van mbo-opleidingen, al dan niet gericht op een diploma. In ons onderzoek willen we meer zicht krijgen op de deze trajecten en initiatieven, teneinde te waarborgen dat het onderwijsstelsel waardevolle diploma's oplevert en dat invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke functie van het onderwijs.

Stagediscriminatie (mbo)

Alle jongeren en volwassenen moeten kansen krijgen op goed onderwijs, zodat ze hun talenten maximaal kunnen ontplooiën. Verschillen in bijvoorbeeld etnische achtergrond of het opleidingsniveau van de ouders mogen hierbij geen rol spelen. Het onderwijs kan de gevolgen die door deze verschillen zijn ontstaan verkleinen door differentiatie, maatwerk en ondersteuning. Ongelijke kansen en discriminatie bij het vinden van een stageplaats blijven serieuze problemen. We gaan onderzoeken in hoeverre onderwijsinstellingen een bijdrage leveren aan het creëren van gelijke kansen op de stagemarkt.

In dit kader zal de inspectie meer in het algemeen - als stelselactiviteit, zonder dat daar een onderzoekscomponent en een onderzoeksrapport aan vast zitten - aandacht besteden aan de studenten in een kwetsbare positie, waarvoor aandacht vereist is om uitval te voorkomen en hun arbeidsmarktpositie te verbeteren. Behalve naar de bijdrage die onderwijsinstellingen leveren aan het creëren van gelijke

of die verschillen minder zijn geworden en of de kwaliteit van de facilitering van opleidingscommissies is verbeterd.

Sturing: Raden Van Toezicht (ho)

Instellingen voor hoger onderwijs zijn complexe organisaties waarbij adequate governance van belang is. Recent inspectieonderzoek naar de structuur van hogescholen en universiteiten roept de vraag op of het altijd mogelijk is om goed zicht te hebben op alle taken, verantwoordelijkheden en risico's binnen die complexiteit. Daarbij komt dat hogescholen en universiteiten een complexe maatschappelijke opdracht hebben. De verwachtingen van studenten, docenten, beroepenveld, bedrijfsleven, wetenschap, overheid, politiek en maatschappij zijn hoog en lopen niet altijd synchroon. Cruciaal in goede sturing is het organiseren van tegenspraak. Volgens de wet speelt de interne toezichthouder, de raad van toezicht, daarbij een belangrijke rol. Mede in het licht van de ontwikkeling richting instellingsaccreditatie, wil de inspectie onderzoeken hoe raden van toezicht hun wettelijke opdracht invullen en wat zij voor een goede taakinvulling nodig hebben.

Inventarisatie dagelijkse oplossingen leraren- en schoolleiderstekort (po, so, vo, vso)

Met een vragenlijst aan scholen en opleidingen in primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs inventariseren we hoe scholen, opleidingen en besturen in de dagelijkse praktijk het leraren- en schoolleiderstekort oplossen. Zijn er hierin verschillen tussen scholen, instellingen of opleidingen met verschillende populaties? Zijn de oplossingen legitiem en hebben ze (zover bekend) geen negatief effect op de onderwijskwaliteit?

Sturing op basisvaardigheden (po, so, vo, mbo)

Scholen en opleidingen werken dagelijks aan de basisvaardigheden van hun leerlingen en studenten. In 2022 is de inspectie gestart met een onderzoek naar de wijze waarop besturen en scholen/opleidingen sturen op (verbetering van) de basisvaardigheden en op het voorkomen en terugdringen van achterstanden in de basisvaardigheden. Over dit verkennende deel van het onderzoek is in de Staat van het Onderwijs 2022 gerapporteerd. In 2023 ronden we het verdiepende deel van dit onderzoek af. Daarin gaan we bij een selectie van besturen en scholen/opleidingen na hoe het samenspel tussen bestuur, schoolleiding en team verloopt bij (het sturen op) de bevordering van de basisvaardigheden.

Kwaliteit extra ondersteuning in het funderend onderwijs (po, (v)so, vo)

Voor een deel van de leerlingen is extra ondersteuning nodig om zich optimaal te kunnen ontwikkelen. In dit onderzoek schetsen we een representatief beeld van de omvang, aard en kwaliteit van deze extra ondersteuning voor leerlingen in primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Het onderzoek is een vervolg op en verdieping van het onderzoek naar extra ondersteuning in het basisonderwijs (IvhO, 2019). We vullen document- en vragenlijst onderzoek (2022) aan met onderzoek op scholen, waarbij we ook expliciet de kwaliteit van de extra ondersteuning van leerlingen zullen beoordelen.

Zicht en sturing op en verantwoording van doelmatige besteding middelen passend onderwijs (po, (v)so, vo)

We onderzoeken of samenwerkingsverbanden zicht hebben en sturen op doelmatige besteding van de middelen, of ze zich daarover goed verantwoorden, en welke factoren, actoren, processen, interacties en instrumenten daarmee samenhangen. Daarbij beogen we ook concrete aanbevelingen te doen aan het onderwijsveld. Dit onderzoek hebben we voor een belangrijk deel in 2022 uitgevoerd. Begin 2023 ronden we het onderzoek af.

relatie beleid
mbo?

De resultaten van ons onderzoek in 2020 naar schoolexaminering in het voortgezet onderwijs waren niet onverdeeld positief. Vanaf 1 augustus 2021 trad er een nieuwe wet in werking met extra regels rond het programma van toetsing en afsluiting en de examencommissies. Een nieuw onderzoek naar schoolexaminering is nu gewenst. Onze onderzoeksvragen zijn de volgende. Verlopen de toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs zorgvuldig? Bewaken besturen en scholen een zorgvuldig verloop van de toetsing en examinering? Mogelijke extra vragen hierbij zijn of het curriculum verschaalt vanwege de centrale examens en in hoeverre schoolexamendeel een eigen invulling betreft of feitelijk alleen een voorbereiding op de centrale examens is.

Governance in het mbo (stelselactiviteit)

Besturen van de bekostigde onderwijsinstellingen zoeken in toenemende mate samenwerking met regionale partners binnen en buiten de onderwijssector. Dit doen ze in antwoord op de vraag vanuit het werkveld, maar ook om de studenten passend te ondersteunen. Regionale opleidingscentra (ROC's) zijn netwerkorganisaties geworden. Daarbij is het niet altijd helder hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Dat maakt dat we risico's zien voor de rechtspositie van studenten. Een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden roept ook de vraag op wie de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit neemt. En waar samenwerkingen resulteren in een groei van de commerciële activiteiten van de ROC's, roept dit vragen op over het effect daarvan op de publieke opdracht. In het licht van het functioneren van de governance driehoek en in het bijzonder het intern toezicht verkennen we de betekenis van de hier bedoelde samenwerkingen voor de kwaliteit van het onderwijs.

3.1.6 Speerpunten in de stelselonderzoeken 2023

Hieronder geven we weer in welke stelselonderzoeken onze speerpunten basisvaardigheden, passend onderwijs en gelijke kansen expliciet een plek krijgen.

Basisvaardigheden

Om goed mee te kunnen doen in de maatschappij is het belangrijk dat leerlingen en studenten bepaalde vaardigheden ontwikkelen. Het gaat daarbij met name om basisvaardigheden op de gebieden taal (lezen, schrijven, spreken/gesprekken en luisteren), rekenen-wiskunde en burgerschap (sociale en maatschappelijke vaardigheden). Om beter zicht te krijgen op zowel het onderwijs als de prestaties in de basisvaardigheden, heeft de inspectie in 2021 de basisvaardigheden binnen alle onderwijssectoren als speerpunt aangemerkt voor de volgende jaren. De onderzoeken op het gebied van de basisvaardigheden geven de komende jaren steeds beter zicht op het onderwijs in en de ontwikkeling van de basisvaardigheden en helpen ons bij het ontwikkelen van effectief toezicht op het onderwijs in de basisvaardigheden op het niveau van scholen en instellingen, besturen en het gehele Nederlandse onderwijsstelsel.

De stelselonderzoeken waar basisvaardigheden expliciet een plek in krijgen zijn:

- Ervaren toerusting van leerlingen en studenten (vo, vso, mbo, ho)
- Peilingsonderzoeken op het gebied van kwalificatie en socialisatie (po, so, v(s)o)
- Basisvaardigheden gedurende de schoolloopbaan (po, vo, mbo)
- Onderwijsaanbod (po, (v)so, vo)
- Inhoud van de professionaliseringsactiviteiten (po, vo, (v)so, mbo)
- Kennis en vaardigheden beginnende leraren (po, vo en (v)so)
- Sturing op de basisvaardigheden (po, (v)so, vo, mbo)

toerusting van leerlingen, studenten en beginnende werknemers. De komende jaren zullen we voor deze thema's op de opgehaalde kennis voortbouwen met verdere en verdiepende onderzoeksvragen. Hierbij zullen we ook samenwerking zoeken met academische partners.

Verdiepen - TSD onderzoekt met zogenaamde actieonderzoeken hardnekkige knelpunten in de toegang tot en de overgangen en samenloop tussen zorg en ondersteuning. Dit doet TSD in co-creatie met burgers en partijen in het veld.

Reflecteren - TSD combineert de informatie die bij de verschillende inspecties aanwezig is in een landelijk beeld, om tot een breder inzicht te komen en nieuwe kennis te genereren.

In de Werkagenda 2023-2024 wordt uitgewerkt welke projecten en werkzaamheden TSD binnen de drie lijnen gaat uitvoeren.

4.3 **NVAO en CDHO**

In het hoger onderwijs werkt de inspectie nauw samen met de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). De NVAO heeft als taak de beoordeling van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg van opleidingen en instellingen. De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) adviseert de Minister gevraagd en ongevraagd over de doelmatigheid van het bekostigde onderwijsaanbod en de taakverdeling van de instellingen in het hoger onderwijs (macrodoelmatigheid). Doel van de samenwerking is het realiseren van een logisch, effectief en samenhangend stelsel van externe borging in het hoger onderwijs. Daarbij streven de inspectie, de NVAO en de CDHO naar het zo beperkt mogelijk houden van de administratieve lastendruk voor de instellingen. Gestreefd wordt naar optimale afstemming van de werkzaamheden en het uitvoeren van analyses.

4.4 **Academische werkplaatsen en samenwerking met de wetenschap**

In het programma Academische Werkplaatsen Onderwijs (AWP) doet de inspectie in nauwe samenwerking met de wetenschap onderzoek naar relevante thema's op onderwijsgebied. Doel is om de aldus verworven kennis over de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te gebruiken in ons toezicht. Op dit moment bestaat het programma uit samenwerkingen met de Universiteit Maastricht en de Vrije Universiteit Amsterdam (AWP Onderwijskwaliteit), met de Universiteit van Amsterdam (AWP Sociale Kwaliteit) en met de Universiteit Twente (AWP Leskwaliteit). De samenwerking in de AWP's staat open voor onderzoekers, schoolbestuurders, leraren en gemeenten. Bij de AWP Onderwijskwaliteit en bij de AWP Sociale Kwaliteit is vanuit de inspectie een bijzonder hoogleraar benoemd. Een college van curatoren begeleidt deze bijzondere leerstoelen. Er is sprake van transparantie over de combinatie van deze (deeltijd) bijzonder hoogleraarschappen en het dienstverband van betrokkenen bij de Inspectie van het Onderwijs.

Verder faciliteren we onderwijsonderzoek met stageplaatsen, het beschikbaar stellen van databestanden en het verzorgen van gastcolleges. We presenteren ons onderzoek op wetenschappelijke congressen en publiceren hierover in vaktijdschriften en in wetenschappelijke boeken en tijdschriften.

4.5 **Vide**

5 Wat zijn de overige taken van de inspectie?

5.1 Vertrouwensinspecteurs

Ouders, leerlingen, docenten, directies en besturen kunnen de vertrouwensinspecteurs van de inspectie raadplegen, wanneer zich in of rond de onderwijs- of de kinderopvanginstelling (ernstige) problemen voordoen op het gebied van seksuele intimidatie en seksueel misbruik, fysiek en psychisch geweld of discriminatie en radicalisering.

De vertrouwensinspecteurs zijn bereikbaar via een speciaal meldpunt. Ze luisteren, informeren en adviseren, en registreren de meldingen in een vertrouwelijk dossier. Bij een vermoeden van een zedenmisdrijf en in de kinderopvang ook bij een vermoeden van mishandeling geldt voor besturen van onderwijsinstellingen en houders van kinderopvanginstellingen de meldplicht en de onverwijde overleg- en aangifteplicht, als het vermoeden een met taken belast persoon (leraar, ondersteunend personeel etc.) betreft. Zo nodig kan de vertrouwensinspecteur adviseren over het aangiftetraject of indiening van een formele klacht. De vertrouwensinspecteur doet niet zelf aangifte.

De door de vertrouwensinspecteurs behandelde zaken hebben een belangrijke signaalfunctie. De vertrouwensinspecteurs analyseren de ernst en omvang van de meldingen en agenderen op basis daarvan belangrijke thema's, in eerste instantie binnen de inspectie.

5.2 Woo-verzoeken, uitvoeringstoetsen, adviezen en ontheffingen

De inspectie behandelt verzoeken op grond van de Wet open overheid (Woo-verzoeken).

We toetsen nieuwe wet- en regelgeving op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

In een aantal gevallen brengen we advies uit, bijvoorbeeld aan colleges van B&W over de vraag of niet-bekostigde onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs kunnen worden aangemerkt als 'school in de zin van de Leerplichtwet'. Ook adviseren we over aanvragen voor diploma-erkenning voor niet-bekostigde instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs over toetredingsaanvragen en bij aanvragen voor transnationale educatie. Ten slotte verlenen we ontheffingen in verband met toelating, onderwijstijd en verblijfsduur in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

5.3 Vragen van publiek en instellingen

Ouders, leerlingen, studenten en anderen kunnen bij ons terecht met vragen over het onderwijs en ons toezicht. Zij kunnen ook bij ons terecht met meldingen over de kwaliteit van het onderwijs of de veiligheid in de onderwijsinstelling en met klachten over de inspectie. Informatie Rijksoverheid verzorgt een deel van de eerstelijnsopvang voor ouders en leerlingen. Bij Klantcontact van de inspectie komen elk jaar ongeveer 20.000 vragen en meldingen binnen via telefoon en e-mail.

6 Budget en capaciteit

In 2023 bedraagt het budget van de inspectie vooralsnog € 70.000.000. Dit budget zal in verband met de uitbreiding en aanscherping van de toezichttaken structureel worden uitgebreid, voor 2023 om te beginnen met een bedrag van 8 miljoen euro.

De verwachting is dat dit budget nog zal worden uitgebreid vanwege taakuitbreiding en intensivering van een aantal taken van de inspectie.

Tabel 6a laat zien hoe het (voorlopige) budget naar schatting zal worden besteed.

Apparaat Personeel Uitgaven	57.500.000
- Eigen Personeel	55.300.000
- Inhuur Personeel	1.800.000
- Overig Personeel	400.000
Apparaat Materiele Uitgaven	12.500.000
- ICT	6.000.000
- Bijdragen aan SSO's	2.800.000
- Overige Materieel	3.700.000
Inspectie totaal	70.000.000

De inspectie heeft (peildatum 1 januari 2022) ongeveer 540 formatieplaatsen. Tussen 80 en 85 procent van onze formatie betreft medewerkers die werkzaam zijn in het primaire proces, als inspecteur, analist, medewerker toezicht, kenniswerker, jurist of leidinggevende. De andere medewerkers werken in ondersteunende of adviserende functies.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | november 2022



nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MBVOM, MOCW

Kennis

Van

5.1/2e

T +3165.1/2e

Datum

11 juni 2020

Referentie

Bijlagen

9

Kopie voor

po, vo, ko, mbo, wjz, inspectie

Reeds afgestemd met

IVHO, KenO, MBO, PO, VO, WJZ

Aantal pagina's

2

Vaststelling onderzoekskaders 2020-2021

Aanleiding

U wordt verzocht om het vaststellingsbesluit 'onderzoekskaders 1 augustus 2020' te ondertekenen.

Samenvatting van de brief

De gewijzigde onderzoekskaders worden met het nieuwe besluit integraal geplaatst in de Staatscourant. Dit geeft duidelijkheid naar de onderwijssectoren. De nota van wijzigingen is via de site van de onderwijsinspectie in te zien. De wijzigingen zijn afgestemd met beleid, WJZ en zijn voorgelegd aan de Ringen.

Besluiten door ondertekening

U wordt beiden verzocht zowel het bijgevoegde besluit als de toelichting voor de bijgestelde onderzoekskaders 2020 te ondertekenen.

Toelichting

De Inspectie van het Onderwijs bekijkt jaarlijks of er sprake is van nieuwe of gewijzigde wetgeving, die van invloed is op haar onderzoekskaders. Tot 2021 vindt alleen een beperkte bijstelling plaats. Er worden uitsluitend bijstellingen doorgevoerd die het gevolg zijn van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving en er vindt correctie plaats van onjuiste verwijzingen en schrijffouten. In 2021 worden de onderzoekskaders herzien op basis van onder andere wetenschappelijke evaluatie en gebruikservaringen.

Wijzigingen in de onderzoekskaders 2020

- De wijzigingen die zijn aangebracht zijn uitsluitend technisch van aard. De wijzigingen die nu worden doorgevoerd zijn correcties, omissies en aanpassing van verwijzingen naar gewijzigde artikel/lid nummers.
- De behandeling van het wetsvoorstel Actualisering deugdelijkheidseisen is vertraagd, waardoor de grotere wijzigingen alsnog geen doorgang vinden.
- In het mbo-kader is de term voor onderwijsvolgenden consistent - aangepast naar 'studenten' (idem 'studentenstatuut' en 'studentenraad').
- De formulering van de standaarden hoeft nergens aangepast te worden.

Uit overleg met de Ringen

- Bij Financiële Continuïteit (standaard FB1) en Doelmatigheid (standaard FB2) is op aandringen van vooral **Verus** de tekst aangescherpt dat de inspectie in het gehele schooljaar 2020/2021 zich zal beperken tot de stimulerende taak ook als het wetsvoorstel en de AMvB met criteria voor 'evident ondoelmatig' gedurende het schooljaar van kracht worden.
- **De VO-Raad** heeft een bezwaar ingediend op de wijzigingen. Hij is van mening dat de formulering in het artikel 39a1 van de WVO (per 1 jan 2020) 'de bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond' betekent dat het alleen kan gaan om de bevoegdheid-verlenende diploma's en getuigschriften en niet om de bewijzen van het onderhoud van de bekwaamheid. Met de ruimere interpretatie van de inspectie zou deze veel verder gaan dan de wetgever heeft beoogd. De inspectie vindt voldoende grond in de sectorwetten en nota van toelichting om ook onderhoud van bekwaamheid als grondslag te zien. De inspectie benadrukt daarbij dat het niet gaat om de vraag of de individuele leraar/docent zijn bekwaamheid voldoende heeft bijgehouden, maar om de vraag of het bestuur het mogelijk maakt dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Het bezwaar van de VO-Raad blijft vooralsnog staan. De inspectie geeft aan dat volgens artikel 13 van de WOT geen instemming nodig is, alleen overleg met het veld. De brief van de VO-Raad is opgenomen in de bijlage nota van de inspectie.

Bijlagen

In de bijlagen vindt u de nota van de inspectie naar aanleiding van het overleg met de Ringen, de verslagen van het overleg met de Ringen, het besluit ter ondertekening, de Staat van Wijzigingen en de aangepaste onderzoekskaders augustus 2020.



nota

TER VOORBEREIDING
Aan: MTOCW

Bespreking concept jaarwerkplan IvHO 2021

Kennis

Van

5.1/2.e

T +31 6 5.1/2.e

5.1/2.e

T + 31 6

Datum

16 juni 2020

Referentie

Bijlagen

Concept jaarwerkplan 2021

Kopie voor

Reeds afgestemd met

HOenS, MBO, PO, VO, WJZ

Aantal pagina's

5

Aanleiding: geen voorjaarsconferentie

Door de coronacrisis is het proces rond het jaarwerkplan van de inspectie anders dan gebruikelijk. De jaarlijkse voorjaarsconferentie is komen te vervallen. Hierdoor is het jaarwerkplan niet op sectoroverstijgend niveau besproken. Doel van bespreking in het mt-ocw is een laatste integrale bespreking van het voorstel voor het concept jaarwerkplan van de inspectie. **Vraag aan het mt-ocw:** Stemt u in met voorgesteld concept jaarwerkplan of wilt u de inspectie nog enige suggesties meegeven? **Mogelijke onderwerpen voor bespreking van het JWP in het mt-ocw:** Toelichting van de inspectie op het proces en belangrijkste aandachtspunten voor 2021 en eventuele openstaande punten na overleg met de onderwijsdirecties. (door 5.1/2.e) Themaonderzoeken. Voor het overzicht, zie bijlage 1 van deze nota. Zijn er onderwerpen waar u prioriteit aan wilt geven? Mist u onderwerpen? Of zijn er onderwerpen op dit moment minder relevant? Instellingsonderzoek. Ieder jaar geeft de inspectie extra aandacht aan een beperkt aantal handhavingsonderwerpen. Deze zijn niet gedefinieerd in het concept jaarwerkplan 2021. Welke onderwerpen wilt u onder aandacht brengen van de inspectie als mogelijke prioriteit voor het instellingsonderzoek in 2021? Leesbevordering in het funderend onderwijs heeft prioriteit. Aanleiding is het recente PISA-rapport. Hoe kunnen beleid en toezicht elkaar versterken om het leesonderwijs op korte termijn te verbeteren? Corona zal het komend jaar nog gevolgen hebben voor de uitvoering van het toezicht. In het concept jaarwerkplan staat dit niet verder uitgewerkt. Welke aandachtspunten wilt u de inspectie meegeven?

Reeds onderhands aangegeven suggesties vanuit beleid voor het jaarwerkplan

Beleid en de inspectie hebben deze week (na aanbieden van deze nota aan het secretariaat van het mt-ocw) nog gesprekken over het concept JWP. Ambtelijk is inmiddels een aantal aandachtspunten aan de inspectie meegegeven om in het concept Jaarwerkplan te verwerken. De inspectie heeft aangegeven deze te zullen verwerken. In 2021 rondt de inspectie het proces voor de vernieuwde toezichtskaders af. En de inspectie werkt komend jaar aan de doorontwikkeling van het toezicht naar aanleiding van de effectrapportage van de Radboud Universiteit. Dit vraagt capaciteit, evenals de ontwikkeling van het nieuwe onderzoekskader. Deze onderwerpen zouden dus ook in het jaarwerkplan moeten worden opgenomen. - Het JWP geeft geen antwoord op de vraag in welke mate onderwijsinstellingen in de komende een/anderhalf jaar zich kunnen beroepen op het niet realiseren van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden vanwege coronacrisis.

De motie Westerveld 35000-VIII, nr. 142 verzoekt de inspectie ook in de rapportages duidelijk onderscheid te maken tussen de twee rollen van de inspectie (oordelen en stimuleren). Kan de inspectie in de paragraaf over rapporteren dit onderscheid opnemen om antwoord te kunnen geven op de motie.

Proces tot nu toe De afgelopen weken heeft de inspectie op directieniveau met beleid gesproken over mogelijke onderwerpen voor onderzoek voor 2020. De meerjarenthema's heeft de inspectie gepresenteerd bij de laatste mini-conferentie in januari. Deze week spreken de sectoren van inspectie en beleid nog met elkaar over de thema-onderzoeken. Dit is nadat deze nota moet worden aangeleverd. Eventuele last minute opmerkingen krijgt u vanuit uw eigen ondersteuning.

Vervolg jaarwerkplan en brief toezicht voor het zomerreces Na bespreking in het mt-ocw en eventuele aanpassing daarvan door de inspectie bieden we het concept jaarwerkplan aan de bwl aan, als onderdeel van de aanbiedingsbrief toezicht aan de Staten-Generaal. In deze brief komt een korte passage over de aanpassingen in het toezicht door de gevolgen van de coronacrisis (nota van de inspectie van 4 juni jl.). De WOT verplicht ons hiertoe. Bijlagen bij deze brief zijn: Effectrapportage vernieuwd toezicht van de Radboud Universiteit (toezegging uit 2017 dat dit in het voorjaar 2020 zou worden aangeboden)

Voortgangsrapportage bestuursgericht toezicht door de inspectie
Concept jaarwerkplan (aanbieden en voorhang EK en TK is wettelijke verplichting)
Rapport excellent onderwijs van het Kohnstamm instituut
Verslagen van de ringen en de bijgestelde onderzoekskaders 2017 (aanbieden verslagen is wettelijke verplichting)
De stuurgroep toezicht, waarin de directeuren van de onderwijsdirecties zijn vertegenwoordigd, is voorgesteld om de effectrapportage en de voortgangsrapportage zonder beleidsreactie aan te bieden. In september volgt het onderzoek naar deugdelijkheidseisen van Oberon. Alle drie de onderzoeken hangen met elkaar samen. Zij zijn alle drie ook inbreng voor de verdere ontwikkeling van de nieuwe onderzoekskaders 2021. Voorstel is om vroeg na de zomer één beleidsreactie te schrijven bij alle drie de onderzoeken. In september een gezamenlijke werkconferentie te houden (mini-conferentie uitgebreid met betrokken medewerkers bij de inspectie en beleid) over de vernieuwde onderzoekskaders 2021-2025.

Bijlage

Overzicht van themaonderzoeken concept jaarwerkplan 2021 1.

Kwalificatie: bijbrengen van kennis en vaardigheden.

Meerjarenlijst 'Onderwijsresultaten en voorwaarden leerlingenprestaties'

Basisvaardigheden en socialisatie (sectoroverstijgend programma)

- het terugdringen van laaggeletterdheid;
- het terugdringen van laaggecijferdheid;
- het detecteren van potentiële risicogroepen;
- het in beeld brengen waar in het onderwijs achterstanden ontstaan of onvoldoende worden bestreden;
- het aantoonbaar effectief invullen van socialisatie in het onderwijs.

- Betere indicatoren voor onderwijsresultaten (sectoroverstijgend)

In gesprekken met deskundigen verkennen hoe robuuste indicatoren kunnen worden gerealiseerd die een betrouwbaar beeld geven van prestaties van leerlingen.

- Peil onderzoeken digitale geletterdheid en leesvaardigheid (po)
 - peilingsonderzoeken plaats naar digitale geletterdheid (einde basisonderwijs)
 - leesvaardigheid (einde basis- en speciaal basisonderwijs).
 - extra peilingsonderzoek plaats, namelijk naar burgerschap einde speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs.

- Meerjarig monitoronderzoek onderwijsresultaten (v)so
Herhaal onderzoek naar de standaarden voor opbrengsten uit het onderzoekskader (v)so 2017: Resultaten (OR1) en Sociale en maatschappelijke competenties (OR2).

- Afname stapelen en toename zittenblijven en verschillen jongens en meisjes (vo)

Een verkennend onderzoek naar het steeds meer zittenblijven en minder stapelen van diploma's. Ook de toenemende verschillen in schoolsucces tussen meisjes en jongens komen aan de orde.

- Actualiteit/flexibiliteit kwalificatiestructuur (mbo)
Een verkennend onderzoek naar wat de ontwikkelingen betekenen die geduid worden als 'flexibilisering', veelal gericht op afstemming op de zich snel ontwikkelende arbeidsmarkt voor de kwalificatiestructuur die de ruggengraat vormt van het mbo-onderwijs.

- Zorgonderwijs (mbo)
Onderzoek naar de problematiek in het zorgonderwijs.

2. Selectie en gelijke kansen / Allocatie

Selectie en gelijke kansen: selecteren en plaatsen van leerlingen en studenten in een passende onderwijsomgeving, met certificering en diplomering in een passende schoolsoort of op een passend opleidingsniveau.

Allocatie: opleiden van studenten voor een goede positie op de arbeidsmarkt.

Meerjarenlijst 'Selectie en gelijke kansen'

- Schaduwonderwijs (vo)

Verkenkend onderzoek naar de relatie tussen schaduwonderwijs en (de kwaliteit van) het reguliere onderwijs.

- Selectie en toegankelijkheid: zelfselectie (ho)

Meerjarig onderzoek naar selectie en toegankelijkheid in het hoger onderwijs. In 2020 en 2021 onderzoek naar zelfselectie.

Daarnaast een vernieuwde editie van de in- en doorstroommonitor uit, inclusief een factsheet over de associate degree.

Meerjarenlijn 'Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en andere specifieke groepen'

- Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en andere specifieke groepen (sectoroverstijgend programma)

Meerjarig onderzoek naar het onderwijs voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en andere specifieke groepen. Aandachtspunten voor 2021:

- Effecten van verschillen in beleid tussen samenwerkingsverbanden op schoolprestaties en socialisatie van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte
- Effect per type onderwijs op schoolprestaties en socialisatie
- Effect leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften op de werkdruk van leraren
- Schoolloopbanen nieuwkomers

- Zicht op ontwikkeling en begeleiding (po)

Onderzoek naar zicht op ontwikkeling bij en begeleiding door scholen, specifiek naar hoe scholen de brede ontwikkeling van hun leerlingen volgen en stagnatie van die ontwikkeling signaleren. En naar het gebruik van de subsidieregeling 'inhaal- en ondersteuningsprogramma's onderwijs 2020-2021',

Meerjarenlijn 'Flexibele leerroutes en doorlopende leerlijnen / aansluiting op de arbeidsmarkt'

- Doorlopende leerlijnen (sector-overstijgend programma)

Onderzoek naar knelpunten en oplossingsrichtingen er zijn voor de doorstroom van vo-leerlingen en mbo-studenten naar het hbo.

Socialisatie

Socialisatie: het bevorderen van sociale en maatschappelijke ontwikkeling

Meerjarenlijn 'Sociale kwaliteit'

- Peilonderzoek burgerschap speciaal (basis)onderwijs

Dit is een vervolg op de peiling in het basisonderwijs in schooljaar 2019/2020. Het onderzoek in het speciaal onderwijs richt zich op leerlingen van de voormalige cluster 4 scholen.

- Burgerschap (po)

Onderzoek rondom burgerschap bij meerdere scholen in het primair onderwijs.

- Burgerschap (socialisatie) (ho)

Onderzoeken naar hoe het stelsel als geheel en hoe opleidingen vorm geven aan de burgerschapsopdracht.

Randvoorwaarden 2.9

Meerjarenlijn 'Governance'

- Sturing en organisatiekwaliteit (sectoroverstijgend programma)
Meerjarig onderzoek naar de sturing en organisatiekwaliteit in het onderwijs.
- Medezeggenschap in het mbo
Onderzoek naar de rolopvatting en rolvervulling van medezeggenschapsraden (waaronder ook studentenraden) in het mbo, en hun samenspel met besturen en raden van toezicht.
- Effecten coronacrisis op internationalisering (ho)
Onderzoek naar de effecten op in- en doorstroom, de financiële effecten van de veranderende studentenstromen en de ontwikkeling van de uitgaven van instellingen
- Handhavingsbeleid en effectiviteit daarvan (kinderopvang)
Onderzoek (onder voorbehoud van overleg hierover met het ministerie van SZW) naar de effecten van de nieuwe handreiking van de VNG voor transparant handhavingsbeleid in de kinderopvang en de nieuwe werkwijze.

Meerjarenlijn 'Strategisch HRM en kwaliteit van leraren'

- Lerarentekort (sectoroverstijgend)
Onderzoek naar het oplopende lerarentekort en monitoring van de uitvoering van noodplannen in de G5 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere).
- Lerarenopleidingen (sectoroverstijgend)
Vervolg onderzoek naar routes naar leraarschap door onderzoek naar opleidingsroutes die verzorgd worden door niet-lerarenopleidingen en op de wijze waarop deze opleidingen verkorten en versnellen vormgeven.
- Leraren: leskwaliteit in beeld (sectoroverstijgend)
Grootschalig monitoronderzoek in het voortgezet onderwijs aan de hand van een set indicatoren voor het voortgezet onderwijs, gerelateerd aan de standaard didactisch handelen. Het gaat om indicatoren waarvan uit onderzoek blijkt dat ze een relatie hebben met de effectiviteit van het onderwijs (evidence based).

Meerjarenlijn '(Financieel) beheer en verantwoording'

- Reserves (sectoroverstijgend)



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Inspectie van het Onderwijs
De inspecteur-generaal van het Onderwijs
Mevrouw A. Oppers
UTRECHT

Kennis
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

5.1/2 e
T +31 6 5.1/2 e
5.1/2 e @minocw.nl

Onze referentie

Uw brief van
25 juni 2020

Uw referentie

Datum

Betreft Goedkeuring jaarwerkplan Inspectie van het Onderwijs 2021

Geachte mevrouw Oppers,

Op 25 juni 2020 heeft u het ontwerp-jaarwerkplan 2020 van de Inspectie van het Onderwijs ter goedkeuring voorgelegd. Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht kan ik het jaarwerkplan niet eerder goedkeuren, dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overgelegd. Rekening houdend met het zomerreces van de Staten-Generaal verliep deze termijn op 28 september 2020.

De Kamerleden van beide Kamers der Staten-Generaal hebben tijdens de voorlegperiode geen vragen of opmerkingen gemaakt bij het ontwerp-jaarwerkplan. Het voorliggende ontwerp-jaarwerkplan is in goed overleg met de beleidsdirecties tot stand gekomen. Ik geef daarom mijn goedkeuring aan het jaarwerkplan 2021.

Besluit

Ik besluit tot goedkeuring van het jaarwerkplan 2021 van de Inspectie van het onderwijs. 5.1/2 e

Met vriendelijke groet, 5.1/2 e

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 5.1/2 e

Ingrid van Engelshoven 5.1/2 e



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER ONDERTEKENING

Aan: MBVOM, MOCW

nota

Aanbieding diverse documenten inzake toezicht aan de
Eerste Kamer en Tweede Kamer

Kennis

Van

5.1/2 e

T + 316 5.1/2 e

Datum

26 juni 2020

Referentie

Bijlagen

13

Kopie voor

PO, VO, KenO, MBO, HO&S,
WIZ, Ivho

Reeds afgestemd met

HOenS, IVHO, KenO, MBO, PO,
VO, WJZ

Aantal pagina's

3

5.1/2 e

Aanleiding

Op 25 juni heeft de inspectie u vier stukken aangeboden met het verzoek deze nog voor het zomerreces aan de Staten-Generaal of alleen de TK aan te bieden. Dit is ambtelijk afgestemd en besproken in het RIO art.15 overleg van 23 juni.

In de aanbiedingsbrief schrijft u in het najaar de onderzoeken naar het vernieuwd toezicht van een inhoudelijke reactie te zullen voorzien. Daarbij betreft u dan ook het onderzoek door Oberon naar de deugdelijkheidseisen. Dit verschijnt kort na de zomer. Tot slot geeft u kort inzicht in de aanpassingen in het toezicht die de inspectie heeft doorgevoerd door de COVID-19 pandemie. De Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties verplichten u hiertoe.

1. Evaluatie vernieuwd toezicht; voortgangsrapportage 2018/2019 (Inspectie van het Onderwijs).
2. Rapport Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht (Radboud Universiteit)
U heeft in 2017 schriftelijk toegezegd dit rapport in het voorjaar 2020 aan de Tweede Kamer aan te bieden.
3. Rapport Kenmerken en voorbeeldfunctie van Excellente scholen (Kohnstamm Instituut)
4. Ontwerp Jaarwerkplan 2021 Inspectie van het Onderwijs
Voordat u dit kunt goedkeuren geldt een 28 dagen voorhangprocedure in beide Kamers. De inspectie hecht er waarde aan zo snel mogelijk deze procedure te hebben doorlopen. Planning van de onderzoeken van volgend jaar kan pas nadat u het jaarwerkplan hebt goedgekeurd.

In de aanbiedingsbrief biedt u ook de verslagen van het ringenoverleg aan beide Kamers aan, conform de WOT. Als bijlage heeft u de afgelopen jaren ook de bijgestelde onderzoekskaders ter informatie aangeboden.

Besluit

- Met ondertekening van de aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer stemt u in met bovenstaande.

Achtergrondinformatie

Hoe verder met de onderzoeksrapporten

Tijdens het RIO art. 15 overleg van dinsdag 23 juni jl. heeft de IGO kort de effectrapportage van de Radboud Universiteit toegelicht. De inspectie gebruikt de effectrapportage en de voortgangsrapportage voor de ontwikkeling van de vernieuwde onderzoekskaders. Die moeten op 1 augustus 2021 van kracht gaan voor de tweede vierjaarstermijn van het bestuursgericht toezicht.

De Radboud Universiteit heeft, in opdracht van de NRO en op verzoek van de inspectie, onderzoek gedaan naar het effect van het bestuursgericht toezicht. De inspectie beschrijft in de voortgangsrapportage hoe zij om wil gaan met de aanbevelingen van de Radboud Universiteit. De inspectie ziet op basis van deze onderzoeken en evaluaties geen reden om het toezicht sterk te wijzigen. Het veld waardeert het toezicht over de brede linie positief. Wel is er onderhoud en verbetering nodig om het toezicht effectiever te maken. Het gaat daarbij ook om betere uitvoering van het toezicht. De inspectie houdt vast aan het huidige uitgangspunt: stimuleren, en waarborgen van onderwijskwaliteit.

In het najaar zal de inspectie verder in gesprek gaan met de onderwijsdirecties en het veld om de onderzoekskaders 2021 verder vorm te geven.

In september verschijnt het onderzoek van Oberon naar de deugdelijkheidseisen. Om de samenhang te benadrukken bij de TK kunt u de beleidsreactie op de effectrapportage, de voortgangsrapportage én het onderzoek van Oberon bundelen in één brief aan het begin van de herfst.

Conclusies en aanbevelingen Radboud Universiteit

De onderzoekers trekken vier *conclusies*

1. Het toezicht werkt zoals beoogd in de beleidstheorie. Dit is het best te zien in de institutionaliserende en disciplinerende werking van het toezicht. Scholen en besturen gedragen zich naar het kader, al voordat zij door de inspectie zijn onderzocht.
2. Het nog te vroeg is om het effect van het bestuursgericht toezicht te zien in de prestaties van scholen en leerlingen.
3. Het toezicht grijpt maar ten dele in op processen die invloed hebben op onderwijskwaliteit. Hoe onderwijskwaliteit tot stand komt is een complex proces en kan op vele manieren en routes plaatsvinden. De nadruk op de verbetering van kwaliteit via het bestuur is niet de enige manier.
4. De combinatie oordelen en stimuleren werkt verwarrend en leidt tot onzekerheid. Inspecteurs hanteren zowel 'principle based' als 'rule based' toezicht.

Op basis hiervan geven de onderzoekers vier *aanbevelingen* aan de inspectie.

1. De beleidstheorie moet herijkt worden, om rekening te houden met het feit dat er meerdere manieren en routes zijn om onderwijskwaliteit te verbeteren.
2. De inspectie moet duidelijkheid geven over het doel en het onderzoekskader: het onderscheid tussen de normen waar een bestuur en school aan moet voldoen (deugdelijkheidseisen en het kader) en waar het 'eigen verhaal' van de instelling leidend is.

3. Deze haakt aan op de eerste aanbeveling en gaat in op de toezichtsambities van de inspectie: deze moeten realistisch zijn, omdat de bijdrage van de inspectie aan de onderwijskwaliteit beperkt en indirect is.
4. De werkwijze van de inspectie moet aansluiten op waar een school of bestuur staat: zowel vooraf als tijdens een onderzoek moet de inspectie bepalen waar zij de meeste toegevoegde waarde heeft en daar het toezicht op afstemmen.

Datum
26 juni 2020

Jaarwerkplan 2021

Het jaarwerkplan geeft een opsomming van de onderzoeksthema's van de inspectie. De inspectie werkt met een meerjarenlijnen waar de onderzoeken binnen passen.

De meerjarenlijnen zijn

- Onderwijsresultaten en voorwaarden leerlingenprestaties
- Selectie en gelijke kansen
- Leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften en andere specifieke groepen
- Flexibele leerroutes en doorlopende leerlingen / aansluiting op de arbeidsmarkt
- Sociale kwaliteit
- Governance
- Strategisch HRM en kwaliteit van leraren
- (Financieel) beheer en verantwoording

Naast de thematische programmering besteedt de inspectie aandacht aan het instellingstoezicht, de samenwerking met andere (toezichts)partners en de overige taken van de inspectie. Waar relevant heeft de inspectie een link gelegd met de gevolgen van de COVID 19-pandemie voor het toezicht en voor de invulling van het onderzoek. Ook beschrijft de inspectie de doorontwikkeling van het toezicht en de ontwikkeling van de vernieuwde onderzoekskaders.

Op grond van de WOT moet het jaarwerkplan vier weken ter voorhang liggen bij de Staten-Generaal. Daarna kan MOCW het concept jaarwerkplan goedkeuren en kan de inspectie voorbereidingen treffen voor de uitvoering.



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

MOCW en MBVOM door tussenkomst van SG

nota

Aanbieding Voortgangsrapportage vernieuwd toezicht,
rapporten Radboud Universiteit en Kohnstamm Instituut
en Ontwerp Jaarwerkplan 2021 IvHO

Verzenddatum

25 juni 2020

Onze referentie

[Redacted]

Telefoon

06-5.1/2 e [Redacted]

E-mailadres

5.1/2 e [Redacted]@owinsp.nl

Bijlagen

Zie nota

Datum ontwerp

24 juni 2020

Kopie aan

OCW: 5.1/2 e 5.1/2 e 5.1/2 e

[Redacted] 5.1/2 e

[Redacted] (Kenni),

IvHO: leden MTI, 5.1/2 e n

(Kenni), 5.1/2 e

(BI) 5.1/2 e (Com)

**Aanwijzing voor
registratie/archivering:**

- Afgedaan
- Deponeren

Paraaf (ontwerper)

5.1/2 e [Redacted]

Paraaf (1)

Paraaf (2)

Paraaf (3)

Paraaf (4)

Paraaf (eind)

5.1/2 e [Redacted]

Samenvatting van voorstel of informatie

Hierbij bied ik u de volgende stukken aan:

- Evaluatie vernieuwd toezicht; voortgangsrapportage 2018/2019 (Inspectie van het Onderwijs)
- Rapport Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht (Radboud Universiteit)
- Rapport Kenmerken en voorbeeldfunctie van Excellente scholen (Kohnstamm Instituut)
- Ontwerp Jaarwerkplan 2021 Inspectie van het Onderwijs

Op ambtelijk niveau is afgesteld dat u deze stukken voor het zomerreces aan de Staten-Generaal aanbiedt, samen met de reeds door u vastgestelde onderzoekskaders 2020/2021 (het betreft hier de jaarlijkse 'technische' bijstelling, met aanpassingen naar aanleiding van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving die tussen 1 augustus 2019 en 1 augustus 2020 van kracht wordt of is geworden).

De voortgangsrapportage vernieuwd toezicht

Dit schooljaar is het derde schooljaar waarin we werken met het vernieuwde toezicht; over een jaar hebben we alle besturen met dit toezicht onderzocht en willen we een nieuwe cyclus starten met een nieuw, verbeterd onderzoekskader. In de afgelopen periode is er daarom een aantal onderzoeken en evaluaties gedaan. Naast eigen onderzoek naar de waardering door het onderwijsveld, een

Verzenddatum
25 juni 2020

Onze referentie

interne evaluatie onder medewerkers en een onderzoek naar de betrouwbaarheid, heeft de Radboud Universiteit de effecten van het vernieuwde toezicht in kaart gebracht en heeft het Kohnstamm Instituut een onderzoek uitgevoerd naar Excellente scholen.

Er is op basis van deze onderzoeken en evaluaties geen reden om het toezicht sterk te wijzigen. Het toezicht wordt positief gewaardeerd. Wel is er onderhoud en verbetering nodig om het toezicht effectiever te maken. Het gaat daarbij ook om betere uitvoering van het toezicht. Onze uitgangspunten blijven daarbij onveranderd: stimuleren, maar zeker ook waarborgen van onderwijskwaliteit vormt de kern van ons toezicht.

Belangrijk is met name ook dat besturen eigenaarschap tonen en de verantwoordelijkheid nemen om samen met hun scholen te streven naar goed onderwijs. Als inspectie zijn wij daar aanvullend op. Dat willen we in ons nieuwe onderzoekskader (2021) duidelijk maken. Ook zullen we in het nieuwe kader duidelijk maken dat we door middel van stelseltoezicht willen bijdragen aan het oplossen van problemen die de individuele school en bestuur overstijgen.

Komend najaar bespreken we de aanpassingen in het toezicht met het onderwijsveld en vervolgens leggen we het nieuwe onderzoekskader aan u voor.

Ontwerp Jaarwerkplan 2021

Hierbij bieden wij u voorts ons Ontwerp Jaarwerkplan 2021 aan, ter goedkeuring. Op basis van artikel 7 van de Wet op het onderwijstoezicht verleent u die goedkeuring niet eerder dan vier weken nadat het ontwerp aan de Staten-Generaal is overgelegd.

Uiteraard speelt de coronacrisis een belangrijke rol in ons Ontwerp Jaarwerkplan 2021. We doen specifiek covid-19 onderzoek, en betrekken daarnaast de effecten van de coronacrisis in andere onderzoeken. We weten op dit moment nog niet hoe coronacrisis zich verder zal ontwikkelen. Waar nodig zullen we ons toezicht aanpassen aan de omstandigheden. Dat kan betekenen dat op een gegeven moment nadere of andere keuzes qua planning en/of inhoud van de onderzoeken aan de orde kunnen zijn. Daarover zullen we dan uiteraard met u overleggen.

Parallel mocw



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Digitale minuut

Onderwerp

aanbieding inspectiestukken juni 2020 aan TK en EK

Datum minuut 26-06-2020

Zaaknummer

Zaakhouder

5.1/2.e

Directie

KENNIS

Toelichting

parallele lijn naar MOCW om stukken in beide tassen te krijgen. SG is akkoord via andere lijn.

Documenten

Referentie	Titel	Opsteller
	Kohnstamm- rapport_Kenmerken_voorbeeldfunctie_E (2).pdf	5.1/2.e
	Inspectie van het Onderwijs - Voortgangsrapportage 2018_2019.pdf	5.1/2.e
	Effectstudie eindrapport marlies Honingh et al (2).pdf	5.1/2.e
	Ontwerp Jaarwerkplan 2021 def.ontwerp.pdf	5.1/2.e
	Nota aanbieding ontwerp JWP 2021 en voortgangsrapportage vernieuwd toezicht.pdf	5.1/2.e
	aanbiedingsbrief Eerste Kamer onderzoekskaders en JWP 2021.docx	5.1/2.e
	aanbiedingsbrief aan de TK diverse stukken mbt inspectie van het onderwijs.docx	5.1/2.e
	nota ter ondertekening bwl aanbieding rapportages inspectie juni 2020.docx	5.1/2.e

Verzenddatum
25 juni 2020

Onze referentie
[REDACTED]

Op ambtelijk niveau heeft overleg plaatsgevonden over het Ontwerp Jaarwerkplan 2021, onder meer in het MT OCW op 19 juni jongstleden. Naar aanleiding van deze bespreking is het Ontwerp Jaarwerkplan nog op een aantal punten aangepast.

Ondertekening

Waarnemend inspecteur-generaal van het Onderwijs,

5.1/2 e

[REDACTED]

drs. Esther Deursen



TER BESLUITVORMING
Aan: BWL-staf

Kennis

Van

5.1/2 e

T + 316 5.1/2 e

5.1/2 45.1/2

e

5.1/2 e

T + 316 5.1/2 e 5

Datum

09 december 2020

Referentie

Bijlagen

1 beleidsreactie

2 evaluatie deugdelijkheidseisen van Oberon

Kopie voor

po, vo, ko, mbo, ho, wjz, ivho

Reeds afgestemd met

HOenS, IVHO, KenO, MBO, PO, VO, WJZ

Aantal pagina's

6

nota

Kamerbrief verdere ontwikkeling van het toezicht op onderwijs

Aanleiding

In juli 2020 heeft u de effectrapportage Vernieuwd Toezicht van de Radboud Universiteit zonder beleidsreactie naar de Tweede Kamer verzonden. U heeft aangegeven dat de reactie op het rapport tegelijkertijd met de reactie op het komende onderzoek van Oberon: 'evaluatie deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs' zou komen. Deze evaluatie is nu gereed. Bijgevoegd vindt u ter bespreking de concept Kamerbrief over verdere ontwikkeling van het toezicht op het onderwijs. Hierin worden ook de motie van Van Raan over toezicht op elementen in het onderwijs gegeven door bedrijven beantwoord en de motie van Van Meenen over een toezichtskader voor nieuwe onderwijsconcepten.

Beslispunt

- Bent u akkoord met de Kamerbrief?
- Bent u akkoord met de formulering in de Kamerbrief om een opening te creëren om de discussie over de toezegging van de vierjaarsbezoeken aan scholen aan te gaan?

Kernpunten

- In de beleidsreactie vindt u een samenvatting van de onderzoeken met de belangrijkste aandachtspunten.
- De lijn voor de beleidsreactie is doorgaan met bestuursgericht toezicht. De rapporten bevestigen dat we met het toezicht op de goede lijn zitten. Het vernieuwd toezicht wordt positief ontvangen in het veld en continuïteit is belangrijk. De aandachtspunten uit de onderzoeken worden verwerkt in de nieuwe onderzoekskaders, zoals bijvoorbeeld een duidelijker scheiding tussen oordelen en stimuleren.
- De aandachtspunten uit de evaluatie deugdelijkheidseisen worden merendeel al meegenomen in lopende wetstrajecten. De openstaande punten krijgen een reactie. Ook willen wij de evaluatietermijn van de

deugdelijkheidseisen van vier jaar naar zes jaar brengen, gezien het beperkt aantal wijzigingen en langdurige termijnen van wijziging van wet- en regelgeving.

- In de beleidsreactie worden ook de motie Van Raan over inspectietoezicht op elementen in het onderwijs, georganiseerd door bedrijven beantwoord. Het toezicht zien wij als voldoende geborgd en wij zien geen grond voor verdere uitbreiding van het toezicht door de inspectie.
- De motie Van Meenen over een toetsingskader voor onderwijsconcepten wordt ook meegenomen. Hier geeft de inspectie aan om bij de bestuursonderzoeken extra op te letten op deze scholen en zegt de inspectie een themaonderzoek toe.

Discussiepunt: vierjaarlijkse schoolbezoeken funderend onderwijs

- Met de invoering in 2017 van het vernieuwde, bestuursgerichte toezicht is de toezegging aan de TK gedaan dat de inspectie in het funderend onderwijs nog steeds iedere school eens in de vier jaar bezoekt. Dit is geen wettelijke verplichting. In de WOT staat: *De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende instellingen.*
- De schoolbezoeken worden nu gepland via verificatie-onderzoeken, bij scholen die uit de risico-analyse komen en via thema-onderzoeken. Het betekent dus niet dat de inspectie alle bezochte scholen eens in de vier jaar diepgaand onderzoekt of beoordeelt. Deze vorm van schoolbezoek wekt de schijn dat de inspectie aldus zicht heeft op de kwaliteit van alle scholen. Zicht op de kwaliteit op schoolniveau komt tot stand door de verificatiebezoeken in het kader van bestuursgericht toezicht en de jaarlijkse prestatie-analyse en daaraan verbonden risico-onderzoeken.
- De inspectie vindt dat het vierjaarlijks schoolbezoek geen meerwaarde heeft en effectief toezicht en onderzoek in de weg staat. Het toezicht zou effectiever kunnen, als deze verplichting komt te vervallen. De inspectie stelt voor om in de brief een passage op te nemen waarin lijn voor de vierjaarlijkse schoolbezoeken wordt losgelaten. Uiteraard staat de vierjaarlijkse cyclus voor besturen niet ter discussie. Zie hiervoor pag 4 van de brief, geel gemerkt.

Samenhang met andere trajecten

Bijstelling/vernieuwing onderzoekskaders 2021-2025

- De inspectie werkt aan de vernieuwing van de onderzoekskaders 2021-2025. De IGO heeft u hier in het voorjaar over geïnformeerd.
- De aanpassingen en opzet van de nieuwe kaders zijn gebaseerd op de uitkomsten van de evaluaties van het afgelopen jaar. Het gaat hierbij vooral om verbetering.
- De inspectie heeft ervoor gekozen om de nieuwe onderzoekskaders anders op te bouwen dan de huidige. Vanuit het stelsel werkt de inspectie naar de besturen en scholen. Dit leidt ertoe dat het stelsel een centrale positie krijgt binnen de onderzoekskaders.
- Uit de evaluaties komt onder andere dat scholen en besturen met de inspectie ook over (regionale) context en maatschappelijke ontwikkelingen willen spreken.

- In de nieuwe kaders krijgt het begrip stelseltoezicht een prominentere plek in de onderzoekskaders. Het departement en de inspectie hebben gesproken over de opzet en de formulering van de nieuwe onderzoekskaders. Het is belangrijk dat de uitwerking van de onderzoekskaders past binnen het wettelijk kader van oordelen en stimulerend toezicht. Kern is dat besturen en scholen alleen beoordeeld kunnen worden op de wettelijke vereisten en de inspectie kan scholen en besturen alleen stimuleren tot verbetering van het onderwijs op basis van instellingseigen ambities op basis van het schoolplan. De nieuwe onderzoekskaders mogen geen verwarring over creëren bij scholen en besturen. Het gesprek wordt voortgezet.
- In oktober heeft de inspectie de conceptkaders voorgelegd aan de ringen. Na het winterreces stelt het mt-i een tweede versie van de sectorale onderzoekskaders vast. Die zal de inspectie in januari/februari in een tweede ronde met de ringen en andere stakeholders bespreken. Ook volgt verder (regulier) gesprek met het departement, op sectorniveau en met WJZ. Na verdere aanpassingen zal de inspectie u in het (late) voorjaar de onderzoekskaders ter vaststelling aanbieden.

Adviesaanvraag extern toezicht aan Onderwijsraad

- De Onderwijsraad zal naar verwachting in het derde kwartaal van 2021 een advies uitbrengen over extern toezicht in het licht van de Grondwet.
- Deze rapportage zal waarschijnlijk resulteren in een advies dat voor een groot deel overlapt met de thematiek in de rapporten van de RU en Oberon. Het advies van de OR zal gaan over de functie van het extern toezicht en is geen evaluatie van het functioneren van de inspectie (of NVAO).
- De adviesvraag luidt: "Met welke functies, bevoegdheden en instrumentarium kan het externe toezicht in het huidige tijdsgewricht de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs het beste borgen?"

Achtergrondinformatie

Samenvatting effectonderzoek Radboud Universiteit

- De RU heeft de beleidstheorie achter het vernieuwd toezicht gereconstrueerd en onderzocht of de assumpties uit de theorie overeind blijven. Daarnaast heeft de RU uitgebreid onderzoek gedaan onder stakeholders, docenten, schoolleiders en bestuurders in het po, vo, v(s)o en mbo, naar hun ervaringen met het vernieuwd toezicht. Tot slot hebben zij gekeken naar de prestaties van leerlingen voor en nadat de inspectie een bestuur met het vernieuwd toezicht had bezocht.
- De RU trekt de volgende conclusies:
 - De beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het vernieuwde toezicht gaat vooral uit van de wijze waarop het bestuur, in interactie met de omgeving de onderwijskwaliteit verbetert, maar doet onvoldoende recht aan het samenspel van processen binnen onderwijsorganisaties om onderwijskwaliteit te verbeteren.
 - De nadruk op verbetering via het bestuur betekent dat de inspectie maar ten dele aangrijpt op processen die onderwijskwaliteit beïnvloeden.
 - De effecten van het vernieuwde toezicht op onderwijskwaliteit zijn (nog) niet vast te stellen. Alleen vmbo-b leerlingen laten betere prestaties zien na vernieuwd toezicht.
 - De dubbele ambitie van het vernieuwde toezicht om te waarborgen en te stimuleren en de onduidelijkheid in hoe beiden worden ingevuld leidt in het veld tot onzekerheid en verwarring. Daardoor voelen niet alle besturen zich uitgenodigd om 'het eigen verhaal te vertellen', te investeren in 'eigen aspecten van kwaliteit' en invulling te geven aan de eigen besturingsfilosofie.
- Vervolgens doet de RU vier aanbevelingen.
 - Aanbeveling 1: Herijk de beleidstheorie achter het VT en houd daarbij rekening met het feit dat er meerdere routes zijn om tot betere onderwijskwaliteit te komen.
 - Aanbeveling 2: Wees bij inspectiebezoeken duidelijk over het doel en het onderzoekskader. Maak duidelijk waar 'het eigen verhaal' van de instelling en waar 'externe normen' (zoals wetgeving en inspectiekader) leidend zijn.
 - Aanbeveling 3: Houd als inspectie gezien de beperkte en indirecte bijdrage die de inspectie kan leveren aan het leren en verbeteren, de eigen toezichtsambities op dit punt realistisch.
 - Aanbeveling 4: Bepaal voorafgaand aan, en tijdens een inspectiebezoek waar de inspectie ten aanzien van 'leren en verbeteren' de meeste toegevoegde waarde kan hebben en stem daar je toezicht op af.

Samenvatting evaluatie deugdelijkheidseisen (Oberon)

- De periodieke toetsing van de deugdelijkheidseisen is uitgevoerd naar aanleiding van twee moties (TK en EK).
- Oberon heeft de consistentie, actualiteit, noodzaak en bruikbaarheid van de deugdelijkheidseisen onderzocht op basis van literatuurstudie en een

beperkt aantal gesprekken met zowel de inspectie als bestuurders en schoolleiders.

- Een beperkt aantal deugdelijkheidseisen komt in aanmerking voor nadere beschouwing. Een groot deel daarvan wordt al aangepast in een wetstraject.
- Oberon heeft ook onderzocht in hoeverre de deugdelijkheidseisen op het punt van kwaliteitszorg en kwaliteit voldoende aanzetten tot verbetering boven basiskwaliteit en of verduidelijking nodig is (n.a.v. de brief duurzame kwaliteitsverbetering funderend onderwijs, 2019).
- Omdat de wettelijke eisen betrekking hebben op het bereiken van een minimumniveau, gaat er geen stimulerende werking vanuit, stelt Oberon. Herformulering van de eisen om besturen zo te laten werken aan verbetering, zou een contradictio in terminis zijn, en leidt tot een "opgerekte basiskwaliteit". Bovendien vraagt het streven naar kwaliteitsverbetering in de eerste plaats om een intrinsieke motivatie van alle betrokkenen. Die wordt niet aangesproken op het moment dat er op dit punt een eis wordt gesteld.
- Oberon doet naar aanleiding van de gesprekken suggesties om de intrinsieke motivatie tot kwaliteitsverbetering aan te wakkeren: binnen de eigen organisatie breed in gesprek gaan over en reflecteren op onderwijskwaliteit, bijvoorbeeld door interne audits en visitaties te organiseren, en het versterken van de samenwerking tussen besturen en scholen om good practices, kennis en ervaringen uit te wisselen.

Discussiepunt vierjaarsverplichting

- De discussie over de vierjaarsverplichting speelt al heel lang. Concreet in 2007 tijdens een AO over governance in het onderwijs (waaronder proportioneel toezicht) hebben de toenmalige staatssecretaris Dijksma en staatssecretaris Van Bijsterveldt toegezegd dat de inspectie iedere school elke vier jaar bezoekt. Het vierjaarsbezoek was breed gedragen in de TK, door SGP, D66, CDA, SP en PvdA.
- Uit de evaluatie risicogericht toezicht in 2010: *"In het Algemeen Overleg met de vaste kamercommissie op 3 oktober 2007, waar de risicogerichte werkwijze is bediscussieerd, is daarover afgesproken dat in elk geval gewaarborgd wordt dat ook goede scholen minstens eenmaal in de vier jaar in enigerlei vorm worden onderzocht."*
- In 2014 werd de initiatiefwet Bisschop besproken. In de eerste versie stond de vierjaarsverplichting. In een latere versie is dit in overleg met de inspectie veranderd in een representatief aantal scholen onder besturen. In de memorie van toelichting is wel opgenomen dat de inspectie iedere school nog eens in de vier jaar bezoekt.
- Deze toezegging is herhaald in de brief van 2016 over toezicht. Dit was in eerste instantie niet de intentie. OCW wilde meer op het risicogericht en bestuursgericht toezicht sturen. Op het laatste moment is deze toezegging toch ingevoegd, waarschijnlijk om te zorgen dat de wet doorgang kon vinden. Zie onderstaande passage uit de brief.
 - *Toekomstig toezicht in het funderend onderwijs* In aansluiting op de uitgangspunten uit de brief «Toezicht in transitie», de initiatiefwet en de uitkomsten van de pilots zal de inspectie, net als in het mbo al het geval is, naar scholen en besturen gaan kijken. **De inspectie blijft in het funderend onderwijs elke vier jaar elke school bezoeken en onderzoeken.** Daarbij wordt bekeken hoe de praktijk op de

scholen, de ervaringen van de leerlingen, docententeams en ouders, zich verhouden tot de wettelijke vereisten en de eigen ambities van de scholen. Het schoolplan speelt hierbij een cruciale rol. Daarnaast komen de besturen in beeld. Allereerst wordt jaarlijks op basis van een risicoanalyse gekeken of er sprake is van risico's bij scholen. Daarnaast onderzoekt en bezoekt de inspectie elke vier jaar alle besturen en scholen. Iedere vier jaar bezoekt de inspectie daarmee iedere school. Bij de inrichting van het toezicht op een school of bestuur gaat de inspectie in eerste instantie uit van de informatie die de schoolleiders en het bestuur zelf aanleveren. Van hen wordt de komende jaren verwacht dat zij, al dan niet samen met andere besturen en schoolleiders, systematisch reflecteren op de eigen kwaliteit. Daarbij is het belangrijk dat de onderwijskwaliteit in de klas centraal staat.

- En ook in 2017 is de toezegging nog een keer herhaald in de Kamerbrief, op verzoek van minister Bussemaker.
- Conclusie: de Tweede Kamer wil al over een langere tijd en onafhankelijk van de samenstelling van het kabinet geen aanpassing van de vierjaarsverplichting om scholen in het funderend onderwijs te bezoeken. Er zijn zorgen over de zicht op scholen en achteruitgang in kwaliteit als de inspectie niet regelmatig een bezoek brengt.

Moties: beide moties zijn ontraden, maar aangenomen door de Kamer. De heer van Raan heeft in soortgelijke bewoordingen kamervragen gesteld over het lespakket over de varkenshouderij. Deze vragen zijn beantwoord door LNV, in afstemming met OCW. De strekking van de antwoorden is gelijk aan deze beantwoording.



nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW

Kennis

Van

5.1/2.e

T +31 6 5.1/2.e

Datum

29 september 2020

Referentie

Bijlagen

2

Kopie voor

Reeds afgestemd met

Aantal pagina's

1

Goedkeuren jaarwerkplan 2021 Inspectie van het
onderwijs

Aanleiding

Op 25 juni 2020 heeft de inspectie u het ontwerp jaarwerkplan 2021 van de Inspectie van het Onderwijs ter goedkeuring voorgelegd. Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht kan het jaarwerkplan niet eerdér door u worden goedgekeurd, dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overgelegd. Rekening houdend met het zomerreces van de Staten-Generaal is deze termijn op 28 september jl. verlopen.

U kunt het jaarwerkplan nu goedkeuren.

Kernpunten

In bijgevoegde brief geeft u uw goedkeuring aan het ontwerp jaarwerkprogramma 2021 van de Inspectie.

Besluiten door ondertekening

Met ondertekening van de brief, keurt u het jaarwerkplan 2021 van de inspectie goed.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER ONDERTEKENING

Aan: MBVOM

Kennis

Van

5.1/2.e

T +31 6 5.1/2 e

Datum

01 december 2020

Referentie

Bijlagen

Kopie voor

Reeds afgestemd met

BZK, J&V, J&V/NCTV, SZW,
VWS, VO, BOA-veiligheid, WJZ,
IvhO, TSD, IGJ

Aantal pagina's

3

nota

aangepaste versie brief nader advies toezicht op
informele scholing

Aanleiding

Op vrijdag 12 november vond het debat in de TK plaats over de terreurdaad in Frankrijk en de vrijheid van meningsuiting. Tijdens dat debat hebben de PvdA en VVD een motie ingediend met het verzoek om het wettelijk mogelijk te maken risicogericht toezicht te houden op informele scholing. Zij verwijzen daarbij naar salafistische scholen.

De MP heeft de fracties verzocht de motie aan te houden tot MBVOM een nader advies heeft gegeven. PvdA heeft mondeling gevraagd om ook de IGJ bij het advies te betrekken. De MP heeft toegezegd

1. dat u dit nadere advies voor het eind van de maand te zult sturen, op tijd voor de voorziene plenaire behandeling van het eindverslag van de POCOB¹
2. dat u de IGJ hierbij betreft.

Samenvatting van de brief

In het nader advies staat beschreven waarom risicogericht toezicht door de onderwijsinspectie onwenselijk is. Hierbij sluit u aan op eerdere brieven aan de Kamer over toezicht op informele scholing en maatregelen. Behalve dat het kabinet al veel onderneemt om antidemocratisch gedachtegoed tegen te gaan (zie de kabinetsreactie eindverslag POCOB), zijn er twee argumenten waarom een wettelijke borging van toezicht op informele scholing door de onderwijsinspectie of de IGJ onwenselijk is:

1. Het is een inbreuk op grondwettelijke vrijheden. Gelet op het belang van de grondwettelijke vastgelegde vrijheden worden zware eisen gesteld aan een eventuele inperking hiervan. De maatregel moet een formeel wettelijke basis hebben, een legitiem doel dienen, de maatregel moet geschikt zijn om het doel te bereiken, passend zijn, proportioneel en er moeten geen alternatieven zijn die minder inperkend zijn. Met het instellen van toezicht op informele scholing belast de overheid duizenden

¹ Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen

vrijwilligersorganisaties van uiteenlopende aard, aangezien sprake is van zeer veel vormen van informele scholing. Dit is ongewenst disproportionele inbreuk op grondwettelijke vrijheden.

Datum
1 december 2020

2. De onderwijsinspectie houdt toezicht op het bij wet geregelde, door de rijksoverheid bekostigd en/of erkend onderwijs. Informele scholing onder het toezicht van de onderwijsinspectie plaatsen, vraagt om een wettelijke definiëring van allerlei vormen van niet bij wet geregelde scholing en instructie buiten het publieke domein. Na afbakening volgt formulering van normen om daarna risico's te kunnen bepalen voordat risico-gericht toezicht mogelijk is. Dit is onwenselijk gezien de impact op grondwettelijke vrijheden.
3. Voor toezicht door de IGJ gelden dezelfde (grond)wettelijke bezwaren.

Aanpassingen op verzoek van MOCW

In de eerdere versie beschrijft u in de brief dat risico-gericht toezicht praktisch onhaalbaar is. Dit was inbreng van de IvhO, gezien het grote en diffuse aanbod van informele scholing. MOCW heeft meegegeven dit geen heel sterke argumentatie te vinden en stelt voor de verwijzing naar de onhaalbaarheid te schrappen.

In de brief staat nog wel beschreven dat risico-gericht toezicht waarschijnlijk veel valse positieven oplevert en weinig meldingen vanuit de gesloten gemeenschappen zelf. Beide argumenten komen van de IvhO en zijn eerder genoemd in het eindverslag Verkenning informele scholing.

Besluiten door ondertekening

U neemt geen besluiten met deze brief.

Toelichting

Betrokken departementen (BZK, SZW, VWS, J&V, J&V/NCTV) hebben aangegeven dat u niet namens andere ministers hoeft te tekenen. De brief is in lijn met eerdere kabinetsreacties.

De brief is afgestemd met de IvhO, IGJ en TSD.

MOTIE VAN DE LEDEN KUIKEN EN BECKER
Voorgesteld 12 november 2020

Datum
1 december 2020

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
overwegende dat er in Nederland naar schatting 100 informele salafistische scholen actief zijn;
van mening dat er op ten minste een deel van die scholen anti-Nederlandse en antidemocratische standpunten worden onderwezen;
van mening dat er te weinig toezicht op scholen is;

verzoekt de regering, het wettelijk mogelijk te maken dat bij het informeel onderwijs risicogericht toezicht kan worden gehouden en kan worden ingegrepen, en gaat over tot de orde van de dag.

Kuiken Becker



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW via MPVO (MPVO ter informatie)

Kennis

Van

5.1/2 a
T +3165.1/2 a

Datum

19 december 2022

Referentie

Bijlagen

1: aanbiedingsnota OAP OCW 2022

2: OAP OCW 2022

3: regeling OAP OCW 2022

4: aanbiedingsnota OAP OCW BES 2022

5: OAP OCW BES 2022

6: regeling OAP OCW BES 2022

Regeling Onderwijs Accountants Protocolen 2022

Aanleiding

Bijgaand treft u de definitieve versie aan van het onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022 met daarin aanwijzingen voor de controle op de jaarstukken en het onderzoek naar de bekostigingsgegevens door de instellingsaccountant. Ook de definitieve versie van het onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2022 is bijgesloten.

Het verzoek aan MOCW is om de regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022 en de regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2022 te formaliseren door deze met de bijlagen en de toelichting te ondertekenen en dateren. De regelingen en bijlagen worden in de Staatscourant gepubliceerd, waarna ze geformaliseerd zijn.

De regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022 en de regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2022 zijn reeds in december 2022 op de website van de Inspectie van het Onderwijs beschikbaar gesteld.

Besluiten door datering en ondertekening

- Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022 en toelichting
 - Met bijlage onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022
- Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2022 en toelichting
 - Met bijlage onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2022

De bijlagen zijn onderdeel van het besluit.

Toelichting

Nederland

De besturen van onderwijsinstellingen (van PO tot en met HO) moeten jaarlijks het bestuursverslag met de jaarrekening indienen. Ook verstrekken zij jaarlijks de bekostigingsgegevens aan OCW. Accountants controleren in opdracht van de besturen deze jaarstukken en onderzoeken de bekostigingsgegevens. Zij vormen daarmee het 'eerstelijns toezicht' op de financiële rechtmatigheid. De inspectie van het onderwijs geeft hiervoor aanwijzingen in de vorm van een jaarlijks accountantsprotocol en houdt toezicht op de naleving daarvan. Het protocol wordt opgesteld in overleg met de betrokken beleidsdirecties van OCW, DUO en ADR. Bij dit proces zijn de accountantskantoren, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (verder NBA) en koepelorganisaties ook nauw betrokken.

Om het accountantsprotocol formele geldingskracht te geven wordt de "Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022" met de bijlage de decemberversie van

het Onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022 integraal gepubliceerd in de Staatscourant. Aanvullend wordt het protocol ook beschikbaar gesteld op de website van de Inspectie van het Onderwijs. Het onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022 is opgesteld in overleg met de betrokken beleidsdirecties en DUO.

Caribisch Nederland

De besturen van onderwijsinstellingen (van PO, VO en MBO) in Caribisch Nederland moeten jaarlijks een jaarverslag indienen. Ook verstrekken zij jaarlijks de bekostigingsgegevens aan OCW. Accountants controleren in opdracht van de besturen de jaarstukken en onderzoeken in de sector PO, VO en MBO de bekostigingsgegevens.

De instellingsaccountants vormen bij hun controle op de jaarstukken en het onderzoek naar de bekostigingsgegevens het 'eerstelijns toezicht' op de financiële rechtmatigheid. Ook hier geeft de inspectie van het onderwijs aanwijzingen in de vorm van een jaarlijks accountantsprotocol en houdt toezicht op de naleving daarvan. Het protocol wordt opgesteld in overleg met de betrokken beleidsdirecties van OCW, DUO en ADR. Bij dit proces worden de accountantskantoren, de NBA en koepelorganisaties eveneens betrokken.

Om het accountantsprotocol formele geldingskracht te geven, moet de "Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2022" met de bijlage het Onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2022 integraal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Aanvullend wordt het protocol beschikbaar gesteld op de website van de Inspectie van het Onderwijs.

Wijzigingen in de Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022 (voor de instellingen in Nederland)

Hieronder staan per regeling de belangrijkste wijzigingen t.o.v. de versie van 2022.

Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2022 (voor de instellingen in Nederland)

1. Vereenvoudiging bekostiging PO

De bekostiging voor 2023 zal plaatsvinden op basis van het nieuwe bekostigingsstelsel. Als gevolg hiervan vervalt het GGL onderzoek (gewogen gemiddelde leeftijd).

Door de vereenvoudiging van de bekostiging in het PO is het onderzoek naar de juistheid dat in het verleden plaatsvond door de instellingsaccountant komen te vervallen. De bekostiging wordt nu bepaald aan de hand van andere indicatoren, omdat de GGL geen bekostigingsvariabele meer is. De wijzigingen in de wet zijn ingegaan per 1 april 2022. Als gevolg hiervan is ook een groot aantal verwijzingen in het OAP en het financiële rechtmatigheidskader aangepast.

2. Wet beëindiging vervangingsfonds en modernisering participatiefonds (sector PO)

De wijziging van de wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden per 1 april 2022. Hierdoor zijn de in het OAP opgenomen werkzaamheden van de accountant alleen nog van toepassing over de eerste 3 maanden van 2022. Na 1 april zijn de herbenoemingsverplichtingen vervallen. Inmiddels is duidelijk geworden dat voor

het onderdeel 'Vermindering bekostiging negatieve toetsingen' reparatiewetgeving komt, waardoor de werkzaamheden van de accountant voor dat onderdeel doorlopen tot 31 juli 2022.

3. Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs

De wetswijziging leidt niet tot inhoudelijke wijziging van de werkzaamheden van de instellingsaccountant. Wel is een aantal verwijzingen aangepast en zijn toelichtende teksten aangepast.

4. Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten (mbo en ho)

Op verzoek van de raden, diverse onderwijsinstellingen en de accountants heeft OCW besloten nogmaals een jaar uitstel te verlenen met betrekking tot de beleidsregel. Dit is met een brief aan het onderwijsveld gemeld op 20 oktober 2022. Dit betekent dat voor het verantwoordingsjaar 2022 toegestaan wordt om te verantwoorden conform thema 2 van de oude notities Helderheid. Voor de controle met betrekking tot de rechtmatigheid is nogmaals volstaan met een kwalitatieve tolerantie. Dit betekent dat de accountant alleen kijkt naar de opzet en het bestaan van de maatregelen bij de instelling en hierover rapporteert aan de instelling in de management letter of het accountantsverslag. Hierdoor wordt voorkomen dat de accountant een afwijkend oordeel moet afgeven voor de financiële rechtmatigheid in de (openbare) accountantsverklaring in de jaarrekening.

5. Bekostigingsonderzoek sector ho

Sinds 17 februari 2022 is er bij Studielink een werkend proces, waarbij digitaal de nationaliteit van buitenlandse studenten wordt geverifieerd. Dit is zichtbaar in de Studielink foto. Indien dit het geval is, is het niet meer nodig dat de accountant vaststelt dat de instelling de nationaliteit juist heeft vastgesteld. Kort voor publicatie van het definitieve OAP 2022 is gebleken dat de accountant van Studielink een 3402 verklaring met bevindingen heeft afgegeven. Dit betekent dat op dit moment niet gesteund kan worden op dit nieuwe proces bij Studielink. Daarom is deze mogelijkheid weer uit het OAP 2022 gehaald. De individuele accountant moet de juiste verwerking van de gegevens van het werkproces van Studielink vaststellen.

6. Wet voortgezet onderwijs 2020 en Uitvoeringsbesluit WVO 2020

De wetswijziging leidt niet tot inhoudelijke wijzigingen van de werkzaamheden van de instellingsaccountant. De nieuwe wet is per 1 augustus 2022 ingegaan. Alle verwijzingen zijn aangepast.

7. Tijdelijke afwijkende voorwaarde inschrijving in verband met COVID-19 (sector ho)

De wet maakt het mogelijk om bij toelating tot een opleiding in het ho onder specifieke eisen voorbij te gaan aan de reguliere vooropleidingseisen. Dit is vergelijkbaar met zoals dit in 2020 en in 2021 van toepassing was.

8. Wijziging regeling aanvullende bekostiging eerste opvang vreemdelingen (OBO onderzoek sector vo)

Per 1 april is de regeling zo aangepast dat de instelling geen bewijsstukken meer aan de accountant hoeft te overleggen met betrekking tot de verblijfstermijn in Nederland. Het OAP is hierop aangepast, de betreffende werkzaamheden zijn alleen nog van toepassing voor de teldatum van 1 januari.

9. Code goed bestuur in het mbo 2020

Door een wetswijziging wordt deze nieuw code vanaf het boekjaar 2022 van toepassing. De werkzaamheden van de accountant bij het bestuursverslag zijn aangepast aan de nieuwe code.

10. Toelichtende tekst paragraaf 2.5 Controleverklaring bij de jaarrekening

Op grond van gewijzigde beroepsvoorschriften voor accountants is het inmiddels mogelijk om op vrijwillige basis een paragraaf 'Controleaanpak fraude risico's' en een paragraaf 'Controleaanpak continuïteit' in de controleverklaring op te nemen. In het OAP wordt gewezen op deze mogelijkheid.

11. Vervallen werkzaamheden accountant verplichte melding ongeoorloofd verzuim aan DUO (artikel 8.14, lid 4 van het UWVO 2020) (sector vo)

Inmiddels is gebleken dat voor deze werkzaamheden door de accountant geen wettelijke grondslag is, daarom zijn de werkzaamheden uit het protocol verwijderd.

12. Vervallen werkzaamheden accountant melding langdurige afwezigheid (artikel 8.17 WEB)(sector mbo)

Inmiddels is gebleken dat voor deze werkzaamheden door de accountant geen wettelijke grondslag is, daarom zijn de werkzaamheden uit het protocol verwijderd.

13. Aanpassingen verwijzingen, wet- en regelgeving overzicht en financiële rechtmatigheid kader (bijlage 1 van het protocol)

Het onderwijsaccountantsprotocol en de bijbehorende stukken zijn aangepast om aan te sluiten op de geldende wet- en regelgeving, dit betreft een groot aantal kleine wijzigingen, waaronder die met betrekking tot de ingang van het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 per 1 augustus 2022.

Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2022 (alleen voor de instellingen op de BES)

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de definitieve versie van het accountantsprotocol 2021 betreft de **toevoeging van de teldatum van 1 februari** (naast de teldatum van 1 oktober) in het bekostigingsonderzoek voor de sector po, als gevolg van de vereenvoudiging bekostiging po. Daarnaast zijn slechts een beperkt aantal kleine wijzigingen aangebracht in het accountantsprotocol 2022.



nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MBVOM, MOCW

Kennis

Van

5.1/2.e

T +316 5.1/2.e

Datum

12 januari 2021

Referentie

Bijlagen

1

Kopie voor

po, vo, ko, mbo, ho, ivho, wjz

Reeds afgestemd met

HOenS, IVHO, KenO, MBO, PO, VO, WJZ

Aantal pagina's

1

Brief aan de Tweede Kamer over verdere ontwikkeling van toezicht in het onderwijs

Aanleiding

Met deze Kamerbrief geeft u een beleidsreactie op verschillende onderzoeken over toezicht. De Effectrapportage van het vernieuwde onderwijstoezicht van de Radboud Universiteit heeft u in juli naar de Kamer gestuurd, zonder beleidsreactie. De Evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs van Oberon wordt met deze brief meegestuurd naar de Kamer. Daarbij geeft u antwoord op moties van Van Meenen over toezicht op onderwijsconcepten en van Van Raan over toezicht op elementen van het onderwijs, gegeven door bedrijven. De uitgangspunten zijn besproken in de BWL-staf van 14 december 2020.

Samenvatting van de brief

In de Kamerbrief geeft u aan dat het bestuursgericht toezicht wordt voortgezet. Er is nu geen aanleiding vanuit de onderzoeken om het toezichtsregime anders op te zetten. De aandachtspunten uit de onderzoeken verwerkt de inspectie in de nieuwe onderzoekskaders. Daarnaast geeft u aan dat de inspectie voornemens is om niet langer, zoals enkele jaren geleden aan de Kamer toegezegd, elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken. De frequentie van het bestuursgericht toezicht verandert niet. Elk bestuur wordt iedere vier jaar bezocht, maar niet meer alle scholen.

De aandachtspunten uit de evaluatie deugdelijkheidseisen worden merendeel al meegenomen in lopende wetstrajecten. U geeft aan dat u vanwege de lange doorlooptijd van de wijzigingen in wet- en regelgeving de termijn van evaluatie van de deugdelijkheidseisen van vier naar zes jaar wilt brengen.

Besluiten door ondertekening

- Bent u akkoord met verzending van de brief naar de Tweede Kamer?
- Bent u akkoord met de passage in de brief over het afwijken van de toezegging dat de inspectie iedere school in het funderend onderwijs eens in de vier jaar bezoekt (pagina vijf van de brief)?

Toelichting

Evaluatie vernieuwd toezicht

Het vernieuwde toezicht is in 2017 ingevoerd. In deze brief geeft u aan dat de inspectie het bestuursgericht toezicht op het onderwijs in de komende jaren voortzet. De evaluaties geven geen aanleiding om het toezichtsregime aan te passen. Daarnaast is het onderwijsveld gebaat bij consistentie.

Vernieuwde onderzoekskaders 2021-2025

De aandachtspunten uit de onderzoeken neemt de inspectie mee in de vernieuwde onderzoekskaders, die met ingang van één augustus 2021 in werking zullen treden. De concept onderzoekskaders worden momenteel ambtelijk besproken. Op 19 januari krijgt u een presentatie van de IGO over de vernieuwde onderzoekskaders. Daarna zullen zij besproken worden in de Ringen-overleggen, waarna het formele traject voor toetsing en vaststelling zal starten. De minister van OCW stelt de onderzoekskaders 2021-2025 vast.

Toezegging vierjaars bezoeken aan alle scholen in het funderend onderwijs.

Met de invoering in 2017 van het vernieuwde, bestuursgerichte toezicht is de toezegging aan de TK gedaan dat de inspectie in het funderend onderwijs nog steeds iedere school eens in de vier jaar bezoekt. Dit is geen wettelijke verplichting. In de WOT staat: *De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende instellingen.*

De inspectie vindt dat het vierjaarlijks schoolbezoek geen meerwaarde heeft en effectief toezicht en onderzoek in de weg staat. In de brief staat nu een passage waarin de lijn voor de vierjaarlijkse schoolbezoeken wordt losgelaten. Uiteraard staat de vierjaarlijkse cyclus voor besturen niet ter discussie.

Evaluatie deugdelijkheidseisen

Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de deugdelijkheidseisen als nuttig en noodzakelijk worden gezien. De aandachtspunten uit de evaluatie worden merendeel al meegenomen in lopende wetstrajecten. Gezien het beperkt aantal wijzigingen uit deze evaluatie (en de vorige evaluatie uit 2016) en de langdurige termijnen van wijziging van wet- en regelgeving, stelt u voor om de evaluatietermijn te verlengen van vier naar zes jaar.



TER ONDERTEKENING
Aan: MBVOM, MOCW

Kennis

Van

5.1/2 e

T +31 65 1/2 e

Datum

9 februari 2021

Referentie

Bijlagen

2

Kopie voor

po, vo, ko, mbo, ho, ivho, wjz

Reeds afgestemd met

HOenS, IVHO, KenO, MBO, PO,
VO, WJZ

Aantal pagina's

2

5.1/2 e

nota

Brief aan de Tweede Kamer over ontwikkeling van
toezicht in het onderwijs

Aanleiding

Met deze Kamerbrief geeft u een beleidsreactie op verschillende onderzoeken over toezicht. De Effectrapportage van het vernieuwde onderwijstoezicht van de Radboud Universiteit heeft u in juli naar de Kamer gestuurd, zonder beleidsreactie. De Evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs van Oberon wordt met deze brief meegestuurd naar de Kamer. Daarbij geeft u antwoord op moties van Van Meenen over toezicht op onderwijsconcepten en van Van Raan over toezicht op elementen van het onderwijs, gegeven door bedrijven.

Samenvatting van de brief

In de Kamerbrief geeft u aan dat het bestuursgericht toezicht wordt voortgezet. Er is nu geen aanleiding vanuit de onderzoeken om het toezichtsregime anders op te zetten. De aandachtspunten uit de onderzoeken verwerkt de inspectie in de nieuwe onderzoekskaders. Daarnaast geeft u aan dat de inspectie voornemens is om niet langer, zoals enkele jaren geleden aan de Kamer toegezegd, elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken. De frequentie van het bestuursgericht toezicht verandert niet. Elk bestuur wordt iedere vier jaar bezocht, maar niet meer alle scholen.

De aandachtspunten uit de evaluatie deugdelijkheidseisen worden merendeel al meegenomen in lopende wetstrajecten.

Aandachtspunten

- Naar aanleiding van de opmerkingen van MBVOM tijdens de beleidsstaf zijn de antwoorden op de moties aangepast.
- Er is in deze versie een passage toegevoegd over het niet oordelen van de inspectie op onderwijsresultaten. U heeft hier in een aparte nota op 10 februari akkoord op gegeven.

Besluiten door ondertekening

- Bent u akkoord met verzending van de brief naar de Tweede Kamer?
- Bent u akkoord met de passage in de brief over het afwijken van de toezegging dat de inspectie iedere school in het funderend onderwijs eens in de vier jaar bezoekt?

Datum
12 januari 2021

Toelichting

Evaluatie vernieuwd toezicht

Het vernieuwde toezicht is in 2017 ingevoerd. In deze brief geeft u aan dat de inspectie het bestuursgericht toezicht op het onderwijs in de komende jaren voortzet. De evaluaties geven geen aanleiding om het toezichtsregime aan te passen. Daarnaast is het onderwijsveld gebaat bij consistentie.

Vernieuwde onderzoekskaders 2021-2025

De aandachtspunten uit de onderzoeken neemt de inspectie mee in de vernieuwde onderzoekskaders, die met ingang van één augustus 2021 in werking zullen treden. De concept onderzoekskaders worden momenteel ambtelijk besproken. Op 19 januari krijgt u een presentatie van de IGO over de vernieuwde onderzoekskaders. Daarna zullen zij besproken worden in de Ringen-overleggen, waarna het formele traject voor toetsing en vaststelling zal starten. De minister van OCW stelt de onderzoekskaders 2021-2025 vast.

Toezegging vierjaarlijkse bezoeken aan alle scholen in het funderend onderwijs

Met de invoering in 2017 van het vernieuwde, bestuursgerichte toezicht is de toezegging aan de TK gedaan dat de inspectie in het funderend onderwijs nog steeds iedere school eens in de vier jaar bezoekt. Dit is geen wettelijke verplichting. In de WOT staat: *De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende instellingen.*

De inspectie vindt dat het vierjaarlijks schoolbezoek geen meerwaarde heeft en effectief toezicht en onderzoek in de weg staat. In de brief staat nu een passage waarin de lijn voor de vierjaarlijkse schoolbezoeken wordt losgelaten. Uiteraard staat de vierjaarlijkse cyclus voor besturen niet ter discussie.

Evaluatie deugdelijkheidseisen

Uit het onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de deugdelijkheidseisen als nuttig en noodzakelijk worden gezien. De aandachtspunten uit de evaluatie worden merendeel al meegenomen in lopende wetstrajecten.



> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kennis
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

Bijlagen

1

Datum

Betreft Ontwikkeling in het onderwijstoezicht

In juni 2020 hebben wij uw Kamer de Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht van de Radboud Universiteit en de Voortgangsrapportage vernieuwd toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) gestuurd.¹ Hierbij bieden wij u, zoals toegezegd, ook de evaluatie van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs door Oberon aan. Met deze brief reageren wij op de studies van de Radboud Universiteit en Oberon en blikken we vooruit op de verdere ontwikkeling van het onderwijstoezicht.² Daarnaast reageren we in deze brief op moties van de leden Van Raan en Van Meenen over toezicht.³

De onderzoeken geven ons geen aanleiding om op dit moment het toezicht op het onderwijs anders in te richten. Er zijn wel verbeterpunten, waar de onderzoeken handvatten voor bieden. De inspectie verwerkt de suggesties tot verbetering in de voorstellen voor de aangepaste onderzoekskaders vanaf 2021. De minister stelt de onderzoekskaders daarna vast. Daarnaast geeft de inspectie zelf ook suggesties voor het vergroten van de effectiviteit in de nieuwe onderzoekskaders. Dit geeft vertrouwen om het vernieuwde toezicht voort te zetten.

Vernieuwd toezicht: effectstudie en evaluatie

Op 1 juli 2017 trad de initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht in werking.⁴ Op basis daarvan maakt de inspectie in de onderzoekskaders onderscheid tussen oordelen over de basiskwaliteit en waarderen/stimuleren van de (school)eigen aspecten van kwaliteit. In dezelfde periode is na een periode van pilots, de werkwijze van

In deze brief gaan we aan in op de manier waarop de inspectie omgaat met de gevolgen van de COVID-19 pandemie

¹ Effectstudie naar het vernieuwde onderwijstoezicht, Bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 35 300 VIII, nr. 209. en Evaluatie vernieuwd toezicht. Voortgangsrapportage 2018/2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019-2020, 35 300 VIII, nr. 209

² De rol van de inspectie verschilt in het hoger onderwijs (ho) van de andere sectoren en valt buiten de reikwijdte van deze brief. Informatie over ho kan worden gevonden in een eerdere brief over beschikbaar en noodzakelijk instrumentarium in het onderwijstoezicht. Kamerstukken II 2018/2019, 33 905, nr.15.

³ Kamerstukken II 2019-2020, 35 102, nr. 17 en Kamerstukken II 2019-2020, 35 300 VIII, nr. 71

⁴ Wet van 8 april 2016, Stb. 2016, 179.

de inspectie vernieuwd. In de onderzoekskaders is sinds augustus 2017 vastgelegd dat, ten aanzien van het toezicht op instellingen in het po, vo en (v)so, het bestuur van de onderwijsinstelling het eerste aangrijpingspunt van het toezicht is. In het mbo werkt de inspectie al sinds 2012 bestuursgericht. We zien in die sector sindsdien een sterke stijging van de oordelen 'voldoende' op het punt van kwaliteitszorg, eerst op bestuursniveau en vervolgens op opleidingsniveau.

Onze referentie

In augustus 2021 loopt voor de eerste keer de termijn af voor de inspectie om alle besturen in het funderend onderwijs in een vierjaarlijkse cyclus te bezoeken. Dan zullen de aangepaste onderzoekskaders voor de volgende cyclus in werking treden. Met het oog daarop is het tijd om te reflecteren hoe het toezicht verder kan worden vormgegeven.

Rapportages: conclusies en aanbevelingen

De Radboud Universiteit (hierna: de RU) doet in de Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht verslag van het onderzoek naar de ervaringen van docenten, schoolleiders, bestuurders en overige belanghebbenden in het po, vo, (v)so en mbo met het vernieuwde toezicht.⁵ De RU vraagt zich af of het vernieuwde toezicht, met het bestuur als eerste aanspreekpunt, voldoende recht doet aan het samenspel van processen binnen onderwijsorganisaties. Ook hebben de onderzoekers gekeken naar de prestaties van leerlingen voor en nadat de inspectie een bestuur met het vernieuwde toezicht had bezocht. De RU stelt dat de effecten van het vernieuwde toezicht op de onderwijskwaliteit (nog) niet zijn vast te stellen, mede vanwege de relatief recente invoering hiervan.

Een andere constatering die zowel de RU als de inspectie doen is dat de dubbele ambitie van het vernieuwde toezicht om zowel de basiskwaliteit te waarborgen als te stimuleren tot beter soms tot onduidelijkheid in het veld leidt. Het is besturen niet altijd voldoende helder hoe de inspectie de verschillende rollen invult. De inspectie geeft alleen oordelen op grond van de deugdelijkheidseisen (controlerende taak) en kan daarnaast het gesprek voeren over de eigen ambities van het bestuur (stimulerende taak). De inspectie zal in het aangepaste onderzoekskader 2021 het onderscheid tussen de eisen waar een bestuur en school aan moeten voldoen (deugdelijkheidseisen) en de eigen ambities van de instelling verder verduidelijken.

Uit het onderzoek van de RU en de evaluatie van de inspectie blijkt dat de ervaringen met het vernieuwde toezicht in alle sectoren positief zijn. Het eigen onderzoek van de inspectie laat zien dat een stimulerend gesprek door veel besturen op prijs wordt gesteld. Het rapport van de RU laat zien dat besturen zich met het vernieuwde toezicht aangemoedigd voelen om bij het volgende onderzoek meer hun eigen verhaal te vertellen en de regie in handen te nemen.

Eén van de aanbevelingen van de RU is om de ambities realistisch te houden op het punt van leren en verbeteren; de invloed van de inspectie op dit punt is namelijk beperkt en indirect. Het is inderdaad in de eerste plaats aan de onderwijsorganisatie zelf om ambitie te tonen en het leren en verbeteren centraal te zetten. De waardering vanuit het veld voor het bestuursgericht toezicht is voor ons ook een indicatie dat de blik van buiten, van de inspecteur, besturen en scholen helpt om kritisch naar de eigen organisatie te kijken. Daarin zit een

⁵ Effectstudie naar het vernieuwde onderwijstoezicht, Bijlage bij Kamerstukken II 2019–2020, 35 300 VIII, nr. 209.

belangrijk deel van de meerwaarde van de inspectie als het aankomt op het stimuleren tot leren en verbeteren.

Onze referentie

Vanuit het veld krijgen wij ook signalen dat het vernieuwde toezicht aanzet tot zelfreflectie. Steeds meer besturen werken aan een effectieve cyclus van leren en verbeteren. Bijvoorbeeld in de vorm van interne audits, collegiale visitatie en het delen van *good practices*. Zo wordt binnen onderwijsorganisaties zelf gezorgd voor een periodieke reflectie op onderwijskwaliteit en wordt de intrinsieke motivatie aangewakkerd om continu te blijven leren en verbeteren. Ook interne toezichthouders pakken hun rol steeds beter op. Uw Kamer heeft recent een brief over versterking van de kwaliteitszorg in het mbo ontvangen waarin wij toelichten welke stappen wij samen met de mbo sector zetten om de kwaliteitszorg verder te versterken.⁶

Hoewel op basis van het onderzoek van de RU de effecten van het vernieuwde toezicht nog niet eenduidig zijn vast te stellen, zien we dat bestuursgericht toezicht gewaardeerd wordt en van toegevoegde waarde is voor het lerende vermogen van onderwijsorganisaties. Wij zetten de lijn van het vernieuwde, bestuursgerichte toezicht voort en nemen daarbij de aanbevelingen van de RU ter harte. De aandachtspunten uit de eigen evaluatie en de studie van de RU neemt de inspectie mee in de aanpassing van de huidige onderzoekskaders.

Effectief zicht op het onderwijs

Onderwijskwaliteit komt op verschillende manieren tot stand, laat de RU zien. Het is daarom belangrijk dat de inspectie breed zicht heeft op de ontwikkelingen van onderwijskwaliteit. Jaarlijks monitort de inspectie op afstand of er bij onderwijsinstellingen risico's zijn in de kwaliteit van het onderwijs en op het gebied van het financieel beheer in de prestatie-analyse. De afgelopen jaren heeft de inspectie geïnvesteerd in een stevige informatiepositie met de versterking van de prestatie-analyse op school- en afdelingsniveau, zowel in kwaliteit als kwantiteit.

In het bestuursgericht toezicht ziet de inspectie er in de eerste plaats op toe dat besturen de verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen. De besturen hebben immers een zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast stimuleert de inspectie besturen om te werken aan hun eigen ambities. In het vierjaarlijks bestuursonderzoek geeft de inspectie een betrouwbaar oordeel over de sturing door het bestuur op de kwaliteit en continuïteit. De kwaliteit van het onderwijs op de scholen wordt met het bestuur besproken als onderdeel van dit vierjaarlijkse onderzoek. De inspectie gaat tijdens het onderzoek ook in gesprek met directeuren, en/of andere personele geledingen van de scholen. Daarbij doet de inspectie verificatie-onderzoeken bij een representatief deel van de scholen onder een bestuur.

In het mbo worden ook externen betrokken bij de onderzoeken. In de volgende toezichtsronde zal de inspectie ook het intern toezicht beter meenemen in het onderzoek.

Met de thematische onderzoeken en meerjarige monitoringsonderzoeken houdt de Inspectie zicht op de ontwikkelingen van kwaliteit van het onderwijs. Tijdens deze onderzoeken bezoekt de inspectie ook scholen. Soms geven deze onderzoeken aanleiding voor een gesprek met het bestuur of tot een kwaliteitsonderzoek,

⁶ Kamerstukken II, 2020-2021, ref nr. 2020Z25113

omdat risico's aan het licht zijn gekomen. De inspectie kan ook een onaangekondigd bezoek afleggen, conform de motie van het lid Van Meenen.⁷

Onze referentie

Ook de sterk verbeterde omgang met signalen naar aanleiding van het onderzoek van de Auditdienst Rijk maakt deel uit van de versterking van de informatiepositie.⁸ Als bij deze informatie risico's voor de kwaliteit of continuïteit naar boven komen, gaat de inspectie het gesprek aan met het betreffende bestuur en kan de inspectie een schoolonderzoek starten.

Samenvattend

Besturen en scholen verschillen van elkaar. De kwaliteit die ze realiseren en de organisatievorm zijn verschillend, evenals de manier van ontwikkelen en de omstandigheden. De inspectie sluit daar in haar toezicht op aan: de inspectie bepaalt de intensiteit van het toezicht proportioneel, in relatie tot de kwaliteit van het bestuur. Daarbij is de uitvoering van het onderzoek op maat, rekening houdend met de kenmerken van het bestuur en de scholen. Zo komt de inspectie zo effectief mogelijk tot een deugdelijk oordeel en beperkt zij de toezichtlast. Naast deze onderzoeken bij besturen en hun scholen doet de inspectie in situaties waarin dat nodig is, zoals nu tijdens de Covid-19 crisis, meer gericht onderzoek op scholen. Om dat te kunnen doen, heeft de inspectie het voornemen om niet langer, zoals enkele jaren geleden aan uw Kamer toegezegd, elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken.^[1] De inspectie wil haar capaciteit zo gericht mogelijk inzetten. Onderzoek op scholen blijft daarbij belangrijk.

moet het loslaten
van i x in de 4
jaar en school
bereiken niet
met de controle
worden overlegd?

Met het rijke beeld dat de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs vastlegt, speelt de inspectie een belangrijke rol binnen het onderwijsstelsel. Wij hebben vertrouwen dat de huidige informatiepositie van de inspectie en de combinatie van de verschillende toezichtvormen zorgen voor effectief toezicht, en voor goed zicht op de verdere ontwikkelingen van de kwaliteit van het onderwijs.

Moties

Afgelopen jaar heeft uw Kamer twee moties aangenomen die om specifiek toezicht vragen. De motie Van Meenen vraagt om een uitvoerbaar en hanteerbaar toetsingskader voor nieuwe onderwijskundige concepten en de motie Van Raan om toezicht op de invloed van bedrijven op het funderend onderwijs.^{9, 10} Deze motie roept de regering op tot meer toezicht op onderwijskundige elementen verzorgd door bedrijven.

Voor beide moties geldt dat in eerste instantie besturen, scholen en leraren verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van, en daarmee aanspreekbaarheid op, de kwaliteit van door hen gebruikte onderwijsconcepten, lesmaterialen, gastlessen en excursies. Dit vloeit mede voort uit de grondwettelijke vrijheid van

⁷ Tweede Kamer, 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 226

⁸ ADR: Onderzoek naar het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het vmbo Maastricht (14-12-2018)

^[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 905, nr. 12

⁹ Kamerstukken II 2019–2020, 35 102, nr. 17

¹⁰ Kamerstukken II 2019–2020, 35 300 VIII, nr. 71. Bij de beantwoording gaan wij er vanuit dat het lid Van Raan het funderend onderwijs bedoelt. Het mbo en ho proberen juist de relatie tussen opleiding en bedrijfsleven te versterken.

onderwijs, de autonomie van scholen en de professionele ruimte van leraren, op basis waarvan de overheid terughoudend moet zijn bij het stellen van wettelijke eisen, zeker waar het het "hoe" (bijvoorbeeld de lesmethode) betreft.

Onze referentie

Motie van Meenen

Wij hebben met de inspectie verkend hoe we kunnen bewaken dat besturen en scholen bij de invoering van een nieuw concept zorgvuldig te werk gaan; gebruik makend van de meest recente (wetenschappelijke) onderzoeken en inzichten, dat bij de start een goede kwaliteitscyclus met evaluatie wordt ingericht en de medezeggenschap (MR) tijdig wordt betrokken en om instemming wordt gevraagd. Wij hebben gezamenlijk geconcludeerd dat de bestaande deugdelijkheidseisen voldoende duidelijk zijn en voldoende mogelijkheden geven wanneer een onderwijsconcept 'schadelijk is voor leerlingen'.

De wettelijke eisen die gelden voor onderwijskundig beleid en de aanpassing daarvan, het stelsel van kwaliteitszorg en het instemmingsrecht van de MR zijn in dit verband relevant. In de meeste gevallen functioneert het systeem goed.

Wanneer of waar dat nodig is, kan de inspectie een herstelopdracht geven en vervolgens een sanctie opleggen. Een afzonderlijk toetsingskader voor onderwijsconcepten naast het bestaande onderzoekskader heeft daarom geen toegevoegde waarde. Wij denken wel dat scholen en besturen geholpen zijn met een duidelijker richtsnoer op dit punt, zodat zij hun verantwoordelijkheid beter kunnen invullen. In het onderzoekskader 2021 zal de cyclus van kwaliteitszorg en verbetering beter tot uitdrukking komen. Al het onderwijs moet aan de deugdelijkheidseisen voldoen. De inspectie zal in het onderzoek van een bestuur in het funderend onderwijs met een of meerdere scholen met een experimenteel onderwijsconcept de wijze waarop het bestuur de kwaliteit van het onderwijs van deze concepten borgt expliciet meenemen. Daarnaast zal de inspectie in haar volgende Jaarwerkplan een themaonderzoek over dit onderwerp inplannen.

Het bestuur neemt het besluit tot onderwijsinnovatie, waarbij het advies van de MR, schoolleider en andere geledingen in overweging wordt genomen. Het is daarom van belang dat zij kunnen beschikken over de actuele inzichten over effectieve onderwijsmethoden- en concepten, zodat zij in staat zijn om te beoordelen wat de voor- en nadelen zijn van een onderwijskundig concept, en of het ook geschikt is voor de eigen situatie en wat de randvoorwaarden zijn voor een succesvolle implementatie. Veel kennis over effectieve methoden is al beschikbaar en toegankelijk. Besturen en scholen kunnen hiervoor allereerst terecht bij de Kennisrotonde van de NRO en daar ook zelf een vraag voorleggen. Verder is het van groot belang dat MR'en, waarin ook de ouders vertegenwoordigd zijn, zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid en rechten op dit punt; de MR heeft namelijk instemmingsrecht als het gaat om een wijziging van onderwijskundig beleid en is daardoor in positie om een bestuur kritisch te bevragen en scherp te houden. Het beter laten functioneren van de MR verdient in het algemeen aandacht. De CAOP werkt samen met veldpartijen in opdracht van OCW momenteel aan de versterking en ondersteuning van medezeggenschap.

Motie Van Raan

Scholen hebben de verantwoordelijkheid om richting ouders en leerlingen aanspreekbaar te zijn op de gemaakte keuzes en de omgang met leermethoden. Er zijn verschillende afwegingsmechanismen om ervoor te zorgen dat dit gebeurt op een manier die bij de school past en uiteraard ook binnen de grenzen van de wet. Hierbij spelen met name ook het interne toezicht en de medezeggenschap

een rol. De MR heeft een instemmingsrecht op het vaststelling of wijziging van het schoolplan en daarmee mede invloed op de onderwijsinhoud. Ook heeft de MR instemmingsrecht als een bedrijf elementen van het onderwijs faciliteert of organiseert en als tegenprestatie een eigen boodschap mag uitdragen. Op deze manier is er via de MR een check op onderwijs door bedrijven. In het sponsorconvenant wordt bovendien aangegeven dat er geen promotie voor bedrijven mag voorkomen in lesmateriaal.

Onze referentie

De inspectie houdt toezicht op het onderwijs, inclusief door derden georganiseerde of gefaciliteerde elementen van onderwijs die binnen de wettelijke onderwijstijd onder de verantwoordelijkheid van de school plaatsvinden. Als de inspectie signalen krijgt dat er zaken gebeuren die mogelijk strijdig zijn met de wet- en regelgeving, dan kan de inspectie het schoolbestuur daarop aanspreken.

Het bestaande verantwoordings- en toezichtregime is in onze ogen toereikend om oneigenlijke beïnvloeding van jonge leerlingen door bedrijven te voorkomen of te corrigeren, zoals bijvoorbeeld door (MKB-)bedrijven, maar ook goede doelen, NGO's en maatschappelijke organisaties die scholen facultatief lesmateriaal aanbieden.

Daarom achten wij een verdere verscherping van de wet en de toezichthoudende rol van de inspectie op dit thema momenteel niet noodzakelijk.

Periodieke toetsing van de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs

Tijdens de parlementaire behandeling van de initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht is een tweetal moties ingediend. In de eerste motie werd de regering verzocht om de bestaande deugdelijkheidseisen periodiek te evalueren op hun hedendaagse toepassing, consistentie en effectiviteit.¹¹ In de tweede motie werd de regering door de Eerste Kamer verzocht om terughoudendheid te betrachten in het toevoegen van nieuwe deugdelijkheidseisen, en de deugdelijkheidseisen daarnaast eens per vier jaar te toetsen op hun noodzaak in relatie tot de bijdrage aan de onderwijskwaliteit.¹² Uw Kamer heeft de uitkomst van de eerste evaluatie in 2016 ontvangen.¹³ Naar aanleiding van die evaluatie zijn verschillende eisen geactualiseerd.¹⁴

Het afgelopen jaar heeft onderzoeksbureau Oberon de deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs opnieuw geëvalueerd. Het gaat om de eisen in de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO), de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) en de Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS).

Actualiteitsgehalte en consistentie deugdelijkheidseisen

¹¹ Motie Straus en Dijkgraaf, Kamerstukken II, 2015/16, 33 862, nr. 19.

¹² Motie Bruijn c.s., Kamerstukken I, 2015/16, 33 862, nr. F.

¹³ Kamerstukken II, 2015/2016, 33 862 nr. 24.

¹⁴ Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het onderwijstoezicht en enkele andere wetten in verband met actualisering van de deugdelijkheidseisen, het daarmee samenhangende onderwijstoezicht en vermindering van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs, alsmede reparatie van wetstechnische gebreken; (Wet actualisering funderend onderwijs) Stb. 2020, 235.

Oberon constateert dat het merendeel van de bevindingen uit de eerste evaluatie inmiddels is verwerkt in wetten of in wetsvoorstellen.¹⁵ Uit de gevoerde gesprekken blijkt verder dat sectororganisaties, bestuurders, schoolleiders en de inspectie het overgrote deel van de deugdelijkheidseisen als nuttig en actueel ervaren. Waar eisen ruimte voor operationalisatie of interpretatie laten, wordt dat in het algemeen niet als bezwaarlijk ervaren.

Onze referentie

Er zijn twee deugdelijkheidseisen waarvan enkele bestuurders en schoolleiders zich afvragen of ze nog wel actueel zijn: de verplichte onderdelen van de schoolgids en de fusietoets. Over de voorschriften voor de schoolgids zullen wij het gesprek aangaan met het onderwijsveld. Het wetsvoorstel waarmee de fusietoets in het funderend onderwijs zou worden aangepast is verworpen in de Eerste Kamer. Daarom laten wij de keuze om de eisen aan fusies al dan niet aan te passen aan een nieuw kabinet.

Verder geeft Oberon aan dat daar waar sprake is van verschillen, dat met name tussen sectorwetten het geval is. De heroverweging van een beperkt aantal deugdelijkheidseisen is al opgenomen in een wetstraject en bij uw Kamer bekend. Voor de resterende verschillen tussen de deugdelijkheidseisen geldt dat deze grotendeels verklaarbaar zijn. Dit betreft in het bijzonder de verschillen tussen het (v)so en overige scholen in het funderend onderwijs en verschillen tussen de WPO, de WVO en de WEC. Deze verschillen doen recht aan de schaal en functie van het (v)so.

Op één punt zullen wij bezien of het nodig is om de wet te verhelderen. Het betreft de constatering van Oberon in de WVO dat een bepaling ontbreekt die expliciet regelt dat onderwijs dat is gevolgd op een andere school voor vo ook geldt als onderwijstijd.

Toepasbaarheid deugdelijkheidseisen in het toezicht

Oberon constateert dat er vier inspectiestandaarden zijn waarbij de deugdelijkheidseisen de inspectie onvoldoende wettelijke basis bieden voor effectief toezicht en handhaving. Voor drie daarvan geldt dat de wet inmiddels is aangepast of een wetswijziging in gang is gezet. De vierde is de standaard 'sociale en maatschappelijke competenties' waarbij Oberon specifiek refereert aan het (v)so. Deze competenties komen terug in de leergebiedoverstijgende kerndoelen in het Besluit kerndoelen WEC. Een deel van deze kerndoelen is gericht op brede ontwikkelingsaspecten, zoals de zintuiglijke en motorische ontwikkeling en de sociale en emotionele ontwikkeling en zijn de grondslag voor deze standaard. De inhoud en formulering van de kerndoelen wordt momenteel bezien in de actualisering van het curriculum.

Verder zijn er drie inspectiestandaarden waarbij de regelgeving ruimte laat voor interpretatie. Die ruimte zou een belemmering voor effectief toezicht kunnen zijn. Het gaat om de standaarden didactisch handelen, veiligheid en kwaliteitscultuur. Voor aanscherping van de eisen die ten grondslag liggen aan de eerste standaard biedt het rapport geen aanleiding. De zorgplicht voor sociale veiligheid wordt

¹⁵ De volgende drie bevindingen zijn nog niet in wijzigingsvoorstellen verwerkt: de regels voor onderwijstijd (WPO); een verbreding van het begrip 'leerresultaten' (WPO) en de manier van opvragen en controle van de Verklaring omtrent het gedrag in de WPO, WVO en de WEC. In de memorie van toelichting op de wet actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs is aangegeven dat deze bepalingen geen onderdeel uitmaken van die wet omdat de beleidsontwikkeling nog gaande is. Dit is nog altijd het geval.

momenteel geëvalueerd. Aanpassingen ten aanzien van de standaard 'kwaliteitscultuur' verwerkt de inspectie in de nieuwe onderzoekskaders.

Onze referentie

Covid-19 pandemie en onderwijsresultaten

De inspectie speelt op verschillende manieren in op de Covid-19 pandemie. Dit doet de inspectie onder meer met onderzoek op afstand, waar mogelijk compacte vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en hun scholen of opleidingen, de ontwikkeling van toezicht op afstandsonderwijs en thematisch onderzoek naar de effecten van de pandemie op de onderwijsresultaten en op achterstanden van leerlingen en studenten. Ook houdt de inspectie in haar oordelen rekening met de omstandigheden, bijvoorbeeld ten aanzien van onderwijstijd. De inspectie wil het komende schooljaar ook rekening houden met de omstandigheden als het gaat om de beoordeling van de onderwijsresultaten. Immers de beperkingen als gevolg van de pandemie beïnvloeden deze resultaten, en deze invloed ligt voor een deel buiten de invloedssfeer van besturen en scholen.

Geen oordeel op onderwijsresultaten 2021-2022

Besturen en scholen hebben recht op een fair oordeel. Daarom blijft de inspectie de onderwijsresultaten wel volgen, maar zal zij het komend schooljaar (2021/2022) bij de onderzoeken die zij doet op scholen en afdelingen voor po, vo en so geen oordelen geven op de onderwijsresultaten (standaard OR1 uit het onderzoekskader van de inspectie).

Leerlingen hebben recht op goed onderwijs. De inspectie blijft de onderwijsresultaten daarom komend schooljaar wel nauwgezet volgen. Het gaat immers om een cruciale deugdelijkheidseis. De inspectie neemt de onderwijsresultaten mee in de risicodetectie. Waar de inspectie risico's ziet, doet zij ook in schooljaar 2021-2022 risicogericht kwaliteitsonderzoek. Dit kan op school- of afdelingsniveau nog steeds leiden tot het oordeel 'onvoldoende' of 'zeer zwak'. Met dien verstande dat de onderwijsresultaten daar dan in het schooljaar 2021/2022 niet in meewegen.

Van belang is dat scholen die mede op basis van de onderwijsresultaten risico's laten zien, kunnen aanhaken bij het Nationaal Programma Onderwijs na Corona. Besturen en scholen met prestaties die ook voor de Covid-19 crisis al reden tot zorg gaven, participeren bovendien in het programma 'Goed worden, goed blijven' of 'Leren verbeteren' met de daarbij behorende monitoring.

Scholen die het oordeel 'zeer zwak' of 'onvoldoende' hebben, kunnen zich in het schooljaar 2021-2022 rehabiliteren, ook al geeft de inspectie geen oordeel over de onderwijsresultaten. Voorwaarde zal zijn dat de inspectie in een integrale weging op basis van haar onderzoekskader geen risico's ziet.

Verder zal het in het schooljaar 2021/2022 mogelijk blijven om de waardering 'goed' aan te vragen. Normaal gesproken is daarvoor nodig dat de inspectie minimaal het oordeel 'voldoende' geeft op de onderwijsresultaten. Ook voor het in aanmerking kunnen komen voor de waardering 'goed' zal komend schooljaar als voorwaarde gelden dat de inspectie in een integrale weging op basis van haar onderzoekskader geen risico's ziet.

Doorwerking in volgende jaren

Een belangrijke vraag is hoe het niet geven van oordelen op de onderwijsresultaten in het schooljaar 2021-2022 doorwerkt in volgende jaren. Een andere in dit verband relevante vraag is hoe de pandemie zich verder ontwikkelt. De aanpassing van het toezicht zoals verwoord in deze nota geldt vooralsnog voor

het schooljaar 2021-2022. Nogmaals, het gaat hier om een cruciale deugdelijkheidseis, waar we niet lichtvaardig mee moeten omgaan. De inspectie werkt op dit moment aan de meerjarige aanpak van de oordelen die zij verbindt aan de onderwijsresultaten.

Onze referentie

Ten slotte

De onderzoeken van de RU, de inspectie en Oberon geven richting voor een beperkt aantal aanpassingen in het toezicht op het onderwijs. Er is geen aanleiding om het toezicht opnieuw integraal te vernieuwen. Wel zijn er aanknopingspunten om het bestuursgericht toezicht te versterken en te verbeteren en om ruimte te geven waar dat de kwaliteit van het onderwijs en de effectiviteit van het toezicht versterkt. Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen en instellingen. Bewaking van die kwaliteit door toezicht is en blijft een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid. Mede door het bestuursgericht toezicht, met waarborgen van de deugdelijkheidseisen en het stimuleren van besturen om eigen ambities te stellen en te verbeteren, krijgen leerlingen waar ze recht op hebben: kwalitatief goed onderwijs. Hier werken wij continu aan en wij zullen dat blijven doen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob



nota

TER VOORBEREIDING

Aan: SG, 5.1/2.e 5.1/2.e

Wetgeving en Juridische
Zaken, PO/VO

Van

5.1/2.e

T +31 6 5.1/2.e

5.1/2.e

T + 31 6 5.1/2.e

Gesprek IGO, 5.1/2.e 5.1/2.e SG 28 april a.s. over
onderzoekskaders mbt burgerschapsonderwijs

Datum

26 april 2021

Referentie

Bijlagen

Kopie voor

Reeds afgestemd met
PO, VO, MBO

Aantal pagina's
1

Aanleiding

Op 12 februari heeft de inspectie de concept-onderzoekskaders 2021 ter juridische toetsing aan WJZ aangeboden. Er is sindsdien vanuit WJZ meermaals, zowel schriftelijk als mondeling, een signaal afgegeven dat de beperkte en onduidelijke burgerschapspassages in de onderzoekskaders een juridisch risico vormen. Ook voeren de directies PO en VO in het kader van het wetsvoorstel burgerschap voor het funderend onderwijs al maanden een moeizaam overleg met de inspectie over de (ruime) uitleg van de wettelijke kaders door de inspectie, en waren deze gesprekken ten tijde van het toetsverzoek nog gaande. Er zijn inmiddels over de inhoud wel enkele compromissen gesloten, maar tot op heden zijn geen aangepaste versies van de kaders gestuurd door de inspectie. Over de inhoud van de brochure is nog geen overeenstemming, de afstemming daarvan bevindt zich in een zeer vroeg stadium. Echter zonder overeenstemming over deze teksten en de status daarvan, kan ook geen overeenstemming plaatsvinden over de kaders. Er is grote druk vanuit de inspectie om de ambtelijke afstemming over de onderzoekskaders zo snel mogelijk af te ronden, terwijl er op dat niveau nog geen overeenstemming is bereikt over de door WJZ (en PO en VO) gesignaleerde knelpunten ten aanzien van het burgerschapsonderwijs. Onder het kopje Toelichting (en verder in de bijlage) worden de 5 kritiekpunten toegelicht, te weten: Onderzoekskaders zijn onduidelijk, brochure niet de oplossing. Onderzoekskaders bieden te weinig juridische basis voor handhaving. Brochure niet volgens formele procedure. WOT. Onderzoekskaders bieden te veel interpretatieruimte. Inspectie komt terug op eerder compromis. 5.1/2.e heeft op maandag 19 april een overleg met 5.1/2.e gehad over de burgerschapspassages. Afgesproken is dat 5.1/2.e telefonisch contact opneemt met de IGO over a) het ongenoegen over het moeizame proces totstandkoming van de kaders voor burgerschap en b) de wederzijdse bereidheid om op 1 lijn te komen, zowel over de (inhoud van) onderzoekskaders als over de status van de brochure.

Situatie mbo. De moeizame verhoudingen met de inspectie op dit punt gelden niet voor het mbo. De onderstaande punten 2 en 4 raken het mbo ook, maar op een andere manier dan het funderend onderwijs.

Toelichting1) Onderzoekskaders brengen niet de benodigde en toegezegde duidelijkheid over toezicht op burgerschapsopdracht. (zie bijlage voorbeeld) Duidelijkheid brengen is het hoofddoel van de wetswijziging burgerschapseisen en ook toegezegd aan de TK. Er leven grote zorgen in het veld en de TK en EK dat het wetsvoorstel en de toelichtingen daarop onvoldoende duidelijkheid bieden, met als gevolg dat scholen niet weten wat van hen wordt verwacht. In de toelichtingen en het debat hebben we (in afstemming met de inspectie) afgesproken deze duidelijkheid te bieden in de onderzoekskaders. Er is ook een motie aangenomen tijdens de wetsbehandeling die expliciet verzoekt om het toezicht duidelijk uit te werken in het onderzoekskader. De inspectie is van mening dat zij, naast de onderzoekskaders, een **brochure** maakt waarin het toezicht op de burgerschapsopdracht, in voor scholen begrijpelijke termen, wordt uitgewerkt. Hoewel de brochure wél de benodigde duidelijkheid biedt (mits overeenstemming over de inhoud), heeft deze niet de juiste juridische status. Het is van belang dat de inhoud daarvan die status wel krijgt. 2) Onderzoekskaders bieden onvoldoende juridische basis om te kunnen handhaven. (zie bijlage voorbeeld) Dit is voornamelijk vanwege het algemene karakter van de formuleringen. Wij voorzien grote risico's als moet worden gehandhaafd o.b.v. dit onderzoekskader. Bij handhaving van de huidige burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs is dit belang bevestigd doordat de Rvs en de Rechtbank Amsterdam de handhavende maatregelen onrechtmatig heeft verklaard omdat dit niet duidelijk volgde uit de wet (incl. wetsgeschiedenis en onderzoekskader). Voor het **mbo** is een belangrijke kanttekening bij het kwaliteitsgebied 'schoolklimaat' (VS2, zie bijlage) dat een wettelijke basis voor deze standaard ontbreekt, omdat de in de standaard geformuleerde zaken niet rechtstreeks voortvloeien als eisen in de wet. Dit is eerder wel aangegeven richting de inspectie maar dit heeft niet geleid tot wijzigingen waarmee deze bezwaren zijn weggenomen. Een knelpunt zit hem bijvoorbeeld in de expliciete eisen die er ten aanzien van het handelen van studenten worden gesteld. Hiervoor is geen afdoende rechtsgrond, terwijl hetgeen dat centraal staat in het burgerschapsonderwijs (zoals bepaald in het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB) juist geen onderdeel heeft gekregen in de standaard.

Gezien het voorgaande is er op basis van de huidige tekst van de standaard geen nalevingstoezicht mogelijk op dit punt door de inspectie. Er kan dus bv. geen bekostigingsmaatregel op volgen of recht op diplomering worden ontnomen. Wij zouden hierover graag met de inspectie en WJZ door willen praten voordat dit onderzoekskader wordt vastgesteld.

3) Brochure niet conform de WOT (zie bijlage voor juridisch kader WOT) Als de uitwerking van het toezicht niet plaatsvindt in de onderzoekskaders maar in een brochure die geen officiële status heeft en niet is vastgesteld door de minister, wordt de WOT omzeild. Dit is niet in lijn met het initiatiefvoorstel van Bisschop.4) Onderzoekskaders bieden teveel interpretatieruimte voor het toezicht Gezien de grote gevoeligheid van de thematiek is het van belang dat helder is hoe het toezicht op burgerschap is vormgegeven. In de TK leven daarover grote zorgen. De progressieve en linkse partijen willen ervan verzekerd zijn dat er toezicht wordt gehouden op naleving van de basiswaarden. De confessionele kant wil ervan verzekerd zijn dat de inspectie niet teveel interpretatieruimte heeft in haar toezicht, oa omdat zij bezorgd zijn over willekeur en te strenge handhaving richting het bijzonder onderwijs. Ook de EK heeft zorgen op dit gebied zo blijkt uit het voorlopig verslag. In het veld leven

vergelijkbare zorgen (oa geuit door de profielorganisaties en belangenverenigingen als het COC). Voor het mbo geldt ook dat in het onderzoekskader bij VS2 het onderzoekskader te veel interpretatieruimte voor het toezicht biedt. Als de inspectie hierop wil toezien, dan is de kernvraag hierbij: hoe bepaalt de inspectie of een uiting al dan niet in strijd is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat? 5) Inspectie komt terug op compromis over risico's van een leerlingenpopulatie of wijk De inspectie wijkt in haar brochure af van een eerder afgestemde tekst tbv de NAV dat gaat over de afstemming van aanbod op mogelijke risico's in de leerlingenpopulatie. De wettelijke opdracht is algemeen geformuleerd, en luidt daarmee voor alle scholen hetzelfde. Pas als de geconstateerde risico's zich daadwerkelijk uiten op een school, mag verwacht worden dat een school hier op gepaste wijze mee om zal gaan. Volgens de inspectie moeten scholen hier bij voorbaat rekening mee houden in hun burgerschapsonderwijs, gebaseerd op een risicoanalyse van de leerlingenpopulatie/wijk. Hierover was overeenstemming bereikt op concreet tekstueel niveau in de NAV. De tekst in de brochure is wat OCW betreft niet in lijn met de tekst uit de NAV, omdat het toch weer gaat over de verplichting dat scholen hun aanbod en aanpak afstemmen op mogelijke risico's in de leerlingenpopulatie en de maatschappelijke setting waarin zij opgroeien.

Bijlage

Voorbeeld van onduidelijkheid onderzoekskaders en gedetailleerde uitwerking in brochure:

Een deel van de **wettelijke opdracht** luidt als volgt:

Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:..

In het **onderzoekskader van VO**, in de standaard Onderwijsproces, wordt dat als volgt uitgewerkt: "Het aanbod is doelgericht, samenhangend en herkenbaar."

In de **brochure** staat hierover

"Of het onderwijs doelgericht is blijkt uit de formulering van geconcretiseerde leerdoelen die de school bereiken wil met het onderwijs gericht op bevordering van basiswaarden en sociale en maatschappelijke competenties.

- De leerdoelen hebben betrekking op kennis, houdingen en vaardigheden.
- De leerdoelen zijn uitgewerkt voor concrete groepen leerlingen, zoals per leerjaar, bouw of schooltype.
- De leerdoelen zijn voldoende concreet, zodat duidelijk is welke leerstof en aanpak nodig is om de leerdoelen te kunnen realiseren."

"Of het onderwijs samenhangend is blijkt uit de logisch opbouw van de leerstof en aanpak waarmee de school de leerdoelen bereiken wil. De school heeft het aanbod waarmee ze de leerdoelen wil realiseren, opgenomen in een leerplan dat logisch is, en waarin de opbouw over leerjaren en de afstemming over vakken en/of leerdomeinen duidelijk is, en waarin inhoud en aanpak zijn afgestemd."

Uit dit voorbeeld blijkt:

- De brochure bevat wetsinterpreterende uitleg, die op het niveau van onderzoekskaders zou moeten worden vastgesteld als beleidsregels door de minister, en niet door de IGO. Het kan louter als voorlichtingsmateriaal dienen.
- Op grond van art. 4:81 Awb kunnen beleidsregels alleen worden vastgesteld door het bestuursorgaan dat de bevoegdheid (dus om besluiten in de zin van de Awb te nemen) waarover de beleidsregels gaan, toekomt. In dit geval is dat dus de minister. Alleen als in een wettelijk voorschrift is neergelegd dat een ander orgaan ook beleidsregels over de betreffende bevoegdheid mag geven, dan is dat andere orgaan daartoe bevoegd.
- De inspectie creëert met de brochure, met goed bedoelde intenties, een soort "pseudo-beleidsregels", zonder dat de formele procedure daarvoor (ringen, goedkeuring minister) is bewandeld. Het zorgt ook voor rechtsonzekerheid.
- Desalniettemin is goed voorstelbaar dat een school wel vertrouwen ontleent aan de brochure, over de interpretatie van bepaalde wettelijke voorschriften. Wanneer de inspectie en (bij een sanctiebesluit) de minister niet met die brochure in overeenstemming handelt, kan het dus zo zijn dat een rechter oordeelt dat dat in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Dus langs die weg kunnen de brochures zeker een soort bindende werking hebben. Een brochure kan ook zeker een functie hebben in de communicatie naar scholen en het begrip van scholen wat van hen verwacht wordt. Maar dan moet het

raamwerk (dus de onderzoekskaders) wel heel duidelijk zijn. En dat zijn ze niet.

Wettelijk kader

Wat stelt de WOT over de onderzoekskaders?

Artikel 13 bepaalt dat Onze Minister op voordracht van de inspectie de kaders vaststelt waarin de werkwijze voor een regulier en incidenteel onderzoek is vastgelegd. In de kaders moet onderscheid worden aangebracht tussen de toezichts- en bevorderende taken. Voorafgaand aan de voordracht moet een zgn ringenoverleg worden gevoerd, waarvan een verslag door de minister aan de Staten-Generaal wordt gezonden. De onderzoekskaders worden na vaststelling in de Staatscourant bekendgemaakt.

De wetgever heeft met art. 13 WOT bedoeld dat wetsinterpretaties een plaats horen te krijgen in de onderzoekskaders die via een speciale procedure tot stand komen.

Naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel Bisschop werd een verbetering van het wettelijk kader voor het onderwijstoezicht geregeld. Deze procedure voor de kaders is sinds 2017 (dus vrij recentelijk) vastgesteld. De WOT bepaalde voordien dat toezichtskaders door de inspectie zelf werden vastgesteld. Sinds 2017 worden op voordracht van de inspectie de onderzoekskaders vastgesteld.

De onderzoekskaders hebben het karakter van beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Eenmaal vastgesteld, legt de minister met de onderzoekskaders de werkwijze van de inspectie vast met betrekking tot de uitoefening haar onderzoekstaken en -bevoegdheden. Ook bevatten het onderzoekskader wetsinterpreterende beleidsregels. Daarbij wordt volgens de inspectie uitgegaan van een redelijke uitleg van de wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.

VS2 mbo in huidige concept-onderzoekskader

Voor het mbo is de door inspectie opgestelde kwaliteitsstandaard 'schoolklimaat' (VS2) als volgt geformuleerd:

'Zowel het personeel als de studenten geven in denken en doen uiting aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.'

Het personeel van de opleiding is in zijn gedrag een voorbeeld voor de studenten: personeelsleden leven de basiswaarden zichtbaar na. De uitingen van studenten en personeel zijn in lijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.'



nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MBVOM, MOCW

Kennis

Van

5.1/2.e

T +31 6 5.1/2.e

Datum

3 juni 2021

Referentie

Onderzoekskaders Inspectie van het Onderwijs 2021

Aanleiding

Elke vier jaar vernieuwt de inspectie de onderzoekskaders. In de tussenliggende jaren worden de kaders aangepast aan nieuwe wet en regelgeving. De afgelopen twee jaar heeft de inspectie gewerkt aan nieuwe onderzoekskaders. De inspectie heeft hierover herhaaldelijk met vertegenwoordigers van onderwijsorganisaties gesproken. De wijzigingen zijn afgestemd met de onderwijsdirecties. De toetspool van WJZ heeft de onderzoekskaders 2021 getoetst.

U stelt de onderzoekskaders vast. Het is de tweede keer dat de minister herziene onderzoekskaders vaststelt. Voordat de initiatiefwet Bisschop c.s. in juli 2017 in werking trad, keurde u de onderzoekskaders goed. Nadat u de onderzoekskaders 2021 heeft vastgesteld, zullen zij op 1 augustus 2021 in werking treden.

Conform de Wet op het onderwijstoezicht (artikel 13, tweede lid) en de Regeling Inspectie van het Onderwijs 2018 (artikel 4) stuurt u de verslagen van de ringen en de onderzoekskaders aan de Staten-Generaal.

Besluiten door ondertekening

- U wordt beiden verzocht zowel het bijgevoegde vaststellings besluit onderzoekskaders 2021 als de toelichting daarop te ondertekenen.
- U wordt beiden verzocht om de aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer te tekenen.

Met verzending van de brieven geeft u ook antwoord op de motie van de leden Rog en Bruins over toezicht op het burgerschapsonderwijs en geeft u een aanvulling op het eerdere antwoord op de motie Westerveld c.s. over onderscheid oordelen en stimuleren in rapporten.

Samenvatting van de brief (EK en TK)

De onderzoekskaders 2021 zijn een herijking van de onderzoekskaders 2017. In de brief biedt u de kaders en verslagen van de ringen aan de Staten-Generaal aan en geeft u tekst en uitleg over de veranderingen ten opzichte van 2017. Rekening houdend met de nieuwe Kamerleden verwijst u ook naar de brief uit 2019 met het instrumentarium voor het ho en mbo.

De inspectie heeft de onderzoekskaders 2021 aangepast op basis van ervaringen en de evaluaties van het vernieuwd toezicht. U beschrijft de versterking van de

Bijlagen

1. de besluiten ter ondertekening
2. de aanbiedingsnota van de onderzoekskaders van de inspectie
3. de nieuwe onderzoekskaders so en vso, po, vo en mbo augustus 2021
4. de verslagen van het overleg met de Ringen (oktober 2020 en februari 2021)
5. de aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer

Kopie voor

Reeds afgestemd met
IVHO, KenO, MBO, PO, VO, WJZ

Aantal pagina's
4

proportionaliteit van het toezicht, besturen als eerste aanspreekpunt voor het toezicht en de belangrijkere rol van het stelseltoezicht. Uitleg over het onderscheid tussen waarborgen en stimuleren beschrijft u bij uw aanvullend antwoord op de motie Westerveld c.s..¹ Verder zijn de kaders aangepast aan nieuwe wet en regelgeving, waaronder het wetsvoorstel verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan het funderend onderwijs. Hiermee geeft u antwoord op de motie van de leden Rog en Bruins voor toezicht op het burgerschapsonderwijs.²

De nieuwe onderzoekskaders 2021 en het daarbij behorende vaststellingsbesluit worden integraal gepubliceerd in de Staatscourant. De onderzoekskaders 2021 zijn ook via de website van de onderwijsinspectie te raadplegen. Zo kunnen alle betrokkenen zich informeren. Daarnaast zal de inspectie een communicatietraject starten.

Toelichting

Sinds begin 2020 werkt de inspectie aan nieuwe onderzoekskaders. De onderzoekskaders zijn herzien op basis van de gebruikservaringen met het onderzoekskader 2017, eigen evaluaties en het onderzoek van de Radboud Universiteit naar het vernieuwde toezicht. De inspectie heeft in de onderzoekskaders 2021 de aanbevelingen uit deze onderzoeken verwerkt. Zo verwacht de inspectie het toezicht beter te kunnen uitvoeren en het vernieuwd toezicht verder te versterken. Doel van de inspectie is om met het toezicht zo effectief mogelijk bij te dragen aan beter onderwijs.

De onderzoekskaders zijn besproken met de ringen, de onderwijsdirecties en de directie WJZ. In de onderzoekskaders is de Wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan het funderend onderwijs verwerkt conform uw toezeggingen aan de TK.

De WOT (art. 13) schrijft sinds 2017 voor dat de minister de onderzoekskaders vaststelt. Daarvoor was dit de bevoegdheid van de Inspecteur Generaal van het Onderwijs en keurde de minister de onderzoekskaders vervolgens goed. Hiermee heeft de wetgever u een grotere rol dan voorheen gegeven bij de formulering van de kaders waarbinnen de inspectie haar toezicht uitoefent.

De inspectie werkt aan een herziening van het toezichtkader uit 2014 voor het hoger onderwijs.

De belangrijkste wijzigingen in de onderzoekskaders 2021 (zie de nota van de inspectie voor een uitgebreide toelichting):

- Meer ruimte voor proportionaliteit
- Meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid van besturen voor de kwaliteit van het onderwijs en adequaat financieel beheer
- Meer gebruik maken van signalen om invulling te geven aan de waarborgfunctie
- Betere scheiding controlerende en stimulerende taak
- Aparte kwaliteitszorgstandaarden voor besturen en scholen/opleidingen

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35000 VIII, nr. 142

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35352, nr. 21

- Betere beschrijving van de waardering goed
- Belangrijkere rol voor het stelseltoezicht, ook in relatie tot de open dialoog met besturen en scholen/opleidingen
- Intensiveren van het toezicht op het passend onderwijs
- Waarderingskader voor samenwerking tussen besturen over sectoren, zoals vmbo en mbo.

Uit overleg met de ringen

Uit de verslagen met de ringen blijkt dat de meeste deelnemers aan het overleg de richting voor de bijgestelde onderzoekskaders steunen. Alle deelnemers waarderen het zorgvuldige proces dat de inspectie met de partners in het veld heeft doorlopen. Alle raden vragen aandacht voor het communicatietraject richting de sectoren. Een paar aandachtspunten:

- VO-raad ziet in de bijgestelde kaders een versterking van het bestuursgericht toezicht. De raad betreurt het dat sommige kwaliteitsgebieden van bestuursnaar schoolniveau zijn verlegd.
- Ouders & Onderwijs vraagt zich af of de kwaliteit op bestuursniveau voldoende is. Ouders & Onderwijs vraagt zich af of de kwaliteit van het onderwijs hierdoor verbeterd wordt.
- MBO Raad ziet verbetering in het kader in het onderscheid tussen naleving en stelseltoezicht. De MBO Raad verwacht dat dit een positief effect heeft op de communicatie met de achterban.
- Verus heeft een aantal principiële bedenkingen ten aanzien van de onderzoekskaders.
 - Het grotere onderscheid tussen toezicht op bestuur en scholen.
 - Stelseltoezicht in het algemeen omdat hier weinig normen en wettelijke voorschriften voor zijn. Verus bepleit reflecterend toezicht in plaats van stimulerend stelseltoezicht.
 - De voorgestelde benadering van toezicht op burgerschap.
 - De koppeling van persoonsvorming aan burgerschap.
 - De vermenging van kwaliteit en financiën in het toezicht.
 - De schijn van ranking van het onderwijs van goed naar zeer zwak.
- VBSO, mede namens VGS, roept de inspectie op het toezicht niet te veel te laten leiden door actualiteiten.
- VBS vraagt aandacht voor een nauwkeurig onderscheid tussen waarborgen en stimuleren bij het toezicht op burgerschap. Verder spreekt VBS de zorg uit dat maatwerk bij eenpitters ook tot onzekerheid leidt over de grens tussen stimuleren en adviseren.

Toets WJZ

- Het stelseltoezicht heeft een prominente plaats gekregen in de onderzoekskaders. Op basis daarvan kan de inspectie stelselvraagstukken aan de orde stellen bij scholen. In dat verband moet er voor worden opgepast dat in het kader van dat stelseltoezicht, de inspectie niet een eigen visie op de oplossing voor stelselproblemen aan de scholen mag opdringen. De controlerende en stimulerende taak van de inspectie dienen zich immers mede als gevolg van de initiatiefwet Bisschop te beperken tot respectievelijk de deugdelijkheidseisen en de eigen ambities van scholen. Ook politiek kan dit gevoelig liggen.

- Naar aanleiding van opmerkingen in de WJZ-toets is in de onderzoekskaders duidelijker verankerd dat het stelseltoezicht reflectief van aard is. Het beperkt zich dus tot een open gesprek met scholen/besturen en kan dus ook niet leiden tot oordelen of waarderingen van scholen/besturen.
- De kaders bevatten drie juridische kwetsbaarheden:
 - De inspectie heeft een taak in het interbestuurlijk toezicht op de naleving van de Wet kinderopvang door gemeenten. In het Onderzoekskader primair onderwijs 2021 dicht de inspectie zichzelf echter ook een taak toe bij het stimuleren van de kwaliteit van de uitvoering van de Wet kinderopvang. Dat gaat dus verder dan slechts het interbestuurlijk toezicht. Deze taak is echter niet bij of krachtens de wet aan de inspectie opgedragen. De inspectie heeft deze taak desalniettemin in de kaders willen handhaven. Juridisch gezien is dit dus een kwetsbaarheid. Daartegenover staat dat volgehouden kan worden dat de gemeenten zich vrijwillig aan dit stimulerende toezicht onderwerpen, dat het hier gaat om een taak waarbij de inspectie geen dwingende bevoegdheden inzet, en dat deze betrekking heeft op mede-overheden (dus niet op burgers).
 - In het Onderzoekskader (voortgezet) speciaal onderwijs 2021 is opgenomen: "De inspectie gaat ervan uit dat minimaal 75 procent van de leerlingen aan het einde van de schoolperiode de door de school beoogde streefniveaus op de kernvakken behaalt." Deze (output)norm is niet tot een wettelijke bepaling herleidbaar. Hoewel dit in de praktijk tot dusverre (een vergelijkbare passage met de norm van 75 procent staat ook in de kaders van 2017 opgenomen) niet tot problemen heeft geleid, geeft dat geen garantie voor de toekomst. Een eventuele sanctie bij een overtreding van deze standaard, zal naar verwachting niet standhouden bij de rechter.
 - In het onderzoekskader mbo is opgenomen: "Het personeel geeft in denken en doen uiting aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en dit wordt ook van de studenten verwacht." (VS2) In het funderend onderwijs en het mbo ziet de inspectie toe op de naleving van het burgerschapsonderwijs via de zorg van het bestuur. In het funderend onderwijs wordt van scholen verwacht dat zij werken aan borging en overdracht van de basiswaarden. Ditzelfde geldt in het mbo, maar daar wordt volgens het kader naast de uitingen van het personeel ook van studenten verwacht dat hun uitingen in lijn zijn met de basiswaarden van de democratische rechtstaat. Deze tekst is gelijk aan het onderzoekskader mbo 2017. Deze eis staat in gelijke bewoording voor leerlingen in onderzoekskaders vo 2017, maar is geschrapt in de onderzoekskaders voor het voortgezet onderwijs 2021, mede omdat de burgerschapsopdracht wordt aangepast naar aanleiding van de Wet burgerschap funderend onderwijs. De burgerschapsagenda in het mbo wordt op dit moment geëvalueerd. Op basis van de resultaten hiervan wordt het onderzoekskader in de nabije toekomst mogelijk aangepast. WJZ geeft aan dat een juridische kwetsbaarheid met de huidige formulering is dat hiermee in feite de vrijheid van meningsuiting van de studenten wordt ingeperkt, zonder afdoende wettelijke grondslag. Hoewel deze bepaling dus ook op dit

moment al geldt, aangezien in het nu nog geldende onderzoekskader dit ook is opgenomen, wordt dit zichtbaar nu er een verschil gaat ontstaan tussen de onderzoekskaders voor het mbo en het po en vo.

Moties en toezeggingen over de nieuwe onderzoekskaders

Met de onderzoekskaders 2021 geeft u antwoord op de motie van de leden Rog en Bruins *'verzoekt het kabinet, samen met het onderwijsveld en de Inspectie van het Onderwijs een duidelijk kader op te stellen waaruit de reikwijdte van het inspectietoezicht met betrekking tot de burgerschapsopdracht moet blijken, en de Kamer hierover voor de Voorjaarsnota te berichten.'*³

Aan deze motie is invulling gegeven in de onderzoekskaders. Hierin zijn de wettelijke eisen van de hernieuwde burgerschapsopdracht conform het wetsvoorstel burgerschap vertaald en opgenomen in de standaarden. In het onderzoekskader is een eindnoot opgenomen die specifiek toelicht hoe toezicht gehouden wordt op de normen van het wetsvoorstel. Deze uitwerking maakt het voor scholen inzichtelijk hoe toezicht er in de praktijk zal uitzien, en is in lijn met de reikwijdte van het toezicht zoals deze in het wetsvoorstel is vastgesteld. Hierbij is ruimte voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt. Ook wordt verduidelijkt waar de gemeenschappelijke kern van het wetsvoorstel uit bestaat en aan welke eisen scholen precies moeten voldoen, bijvoorbeeld aangaande de schoolcultuur en het bevorderen van sociaal maatschappelijke competenties. De inspectie zal terughoudendheid betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, maar scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen tot uiting komt en alle onderdelen bevat die het wetsvoorstel daaraan stelt.

In februari heeft u aan de Tweede Kamer geschreven dat de onderzoekskaders 2021 ook antwoord geven op de motie van de leden Westerveld, Van Meenen, Bisschop en Rog.^{4,5} Hierin verzoeken zij de regering ook in de rapportages van de inspectie duidelijk onderscheid te maken tussen de twee rollen. In deze brief geeft u daar meer uitleg over.

In de onderzoekskaders 2021 versterkt de inspectie de relatie tussen de deugdelijkheidseisen en de standaarden. In de onderzoekskaders 2021 zijn alle standaarden onderbouwd met deugdelijkheidseisen. Daarnaast vult de inspectie niet meer met eigen voorbeelden in waar besturen en hun scholen/opleidingen bij eigen ambities en eigen opvattingen eventueel aan zouden kunnen denken. Dit om besturen en scholen/opleidingen te stimuleren om zelf hun ambities en eigen opvattingen die uitgaan boven de basiskwaliteit te bepalen. Door deze twee aanpassingen wordt het onderscheid tussen enerzijds het toezien op de naleving van de deugdelijkheidseisen en anderzijds de stimulerende functie van de inspectie duidelijker. Dat maakt het ook eenvoudiger om in de inspectierapporten dat onderscheid helder te maken.

³Kamerstukken 35352 vergaderjaar 2020/2021, nr. 21

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 VIII, nr. 183

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35000 VIII, nr. 142

Daarnaast geeft u nogmaals aan dat de inspectie niet meer elke vier jaar iedere school in het funderend onderwijs bezoekt, conform de inrichting van het toezicht volgens het proportionaliteitsbeginsel. Dit heeft u al aan de Tweede Kamer meegedeeld.

Bijlagen

In de bijlagen vindt u

1. de besluiten ter ondertekening
2. de aanbiedingsnota van de onderzoekskaders van de inspectie
3. de nieuwe onderzoekskaders so en vso, po, vo en mbo augustus 2021
4. de verslagen van het overleg met de Ringen (oktober 2020 en februari 2021)
5. de aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer



nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MBVOM, MOCW

vaststellen aangepaste onderzoekskaders 2021 nav
schriftelijke opmerking MOCW

Aanleiding

Op 4 juni heeft u de onderzoekskaders ter ondertekening ontvangen. U heeft tijdens de bwl-staf van 8 juni jl. en schriftelijk gevraagd waarom de kaders van mbo en vo van elkaar afwijken. Naar aanleiding van uw opmerking heeft de Inspectie het onderzoekskader mbo aangepast. Dit is besproken met de directie mbo en met WJZ.

WJZ signaleerde eerder het risico dat de vrijheid van meningsuiting van studenten in het mbo wordt beknot door het onderzoekskader. Door de aanpassing in het onderzoekskader mbo is het duidelijk dat de inspectie toeziet op het handelen van het personeel van de opleiding en niet op uitingen en gedragingen van de studenten. Het risico is hiermee komen te vervallen.

De brief aan beide Kamers is redactioneel aangepast op verzoek van MOCW.

Advies

- De onderzoekskaders vast stellen door ondertekening van de bijgesloten besluiten.
- De onderzoekskaders en verslagen van de ringen verzenden aan de Staten-Generaal.

Kennis

Van

5.1/2.a

T +31 6 5.1/2.a

Datum

17 juni 2021

Referentie

Bijlagen

1. de besluiten ter ondertekening
2. de aanbiedingsnota van de onderzoekskaders van de inspectie
3. nieuwe aanbiedingsnota van de inspectie
4. de nieuwe onderzoekskaders so en vso, po, vo en mbo augustus 2021
5. de verslagen van het overleg met de Ringen (oktober 2020 en februari 2021)
6. de aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer
7. Nota ter ondertekening 3 juni jl.

Kopie voor

Reeds afgestemd met
IVHO, KenO, MBO, PO, VO, WJZ

Aantal pagina's

1



nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW, MBVOM

aanbieding ontwerp-jaarwerkplan 2022 IvHO aan de
Staten-Generaal

Bijgevoegd vindt u het ontwerp-jaarwerkplan 2022 van de Inspectie van het Onderwijs met de aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer. Volgens de procedure, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, zendt de minister van OCW het ontwerp-jaarwerkplan ter voorhang naar de Staten-Generaal.

Gevraagde besluiten

- Ondertekenen van de beide aanbiedingsbrieven aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer
- Verzending van het ontwerp-jaarwerkplan 2022 ter voorhang aan de Staten-Generaal

Toelichting

De inspectie stelt ieder jaar het jaarwerkplan vast. In het jaarwerkplan worden onderzoeken aangekondigd die dat jaar worden uitgevoerd. De inspectie plant onderzoeken via hoofdthema's en doorlopende onderzoekslijnen, naast specifieke onderzoeken naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. In verband met de gevolgen van de Covid-19 pandemie is de programmering van het stelseltoezicht voor het jaar 2022 nog niet geheel ingevuld. De hoofdthema's en onderzoekslijnen zijn ter informatie opgenomen in de nota. De aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer en het ontwerp-jaarwerkplan zelf zijn als bijlage toegevoegd.

Het concept-ontwerp jaarwerkplan is voorgelegd en besproken met het bestuursdepartement en in het MT-OCW.

Proces

Na verzending aan de Staten-Generaal hebben de Kamerleden vier weken de gelegenheid voor opmerkingen en vragen. De mogelijkheid bestaat dat er vragen gesteld worden over het jaarwerkplan bij het schriftelijk overleg over de onderzoekskaders op 21 september 2021.

Na de voorhang keurt de minister van OCW het ontwerpjaarwerkplan goed.

Kennis

Van

5.1/2.e

T +316 5.1/2.e

Datum

10 september 2021

Referentie

Bijlagen

1. Ontwerpjaarwerkplan 2022
2. Aanbiedingsbrief Eerste Kamer
3. Aanbiedingsbrief Tweede Kamer

Kopie voor

po, vo, ko, mbo, ho, ivho

Reeds afgestemd met
MT OCW

Aantal pagina's
5

Doorlopende onderzoekslijnen vanaf 2019

Meerjarenlijn	JWP 2019	JWP 2020	JWP 2021	JWP 2022
Onderwijsresultaten en voorwaarden leerlingprestaties	<ul style="list-style-type: none"> PO: Curriculum PO: PEIL jaarlijkse meting Taal en rekenen PO/VO: Fries PO/VO: Leerplicht/VSV PO/VO: Schoolverschillen (LOOPT DOOR IN 2020) VO: zorgvuldig verloop van toetsing en afsluiting (OPB) VO: CSPE DOORLOPEND: monitoring leerlingprestaties op stelselniveau 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO: Curriculum (vervolg) en toetsing PO: PEIL jaarlijkse meting Taal en rekenen PO: PEIL lezen basisonderwijs PO: PEIL lezen basisonderwijs en sbo PO/VO: Schoolverschillen PO/VO: themaonderzoek conceptscholen 10 14 SO: Verdiepend onderzoek opbrengsten (OR1 en OR2) in vso (meerjarig) MBO: Kwaliteit van NBI's in de beveiligingsbranche MBO: Verdiepend onderzoek Didactisch handelen en Beroepspraktijkvorming (OP3/OP7), met aandacht voor stagediscriminatie MBO: Verdiepend onderzoek naar functioneren van examencommissies (ED1/2) HO: Internationalisering (taalbeleid en Nederlands aanbod in het buitenland) DOORLOPEND: monitoring leerlingprestaties op stelselniveau 	<ul style="list-style-type: none"> PO/SO/VO/MBO/HO: Basisvaardigheden en socialisatie: geletterdheid, gecijferdheid, detecteren potentiële risicogroepen, achterstanden effectieve invulling socialisatie PO/VO: Betere indicatoren voor onderwijsresultaten PO: Peil. onderzoek Digitale geletterdheid PO: Peil. onderzoek Leesvaardigheid (V)SO: Meerjarig onderzoek onderwijsresultaten VO: Afname stapelen en toename zittenblijven en verschillen jongens en meisjes MBO: Actualiteit/flexibiliteit kwalificatiestructuur MBO: Zorgonderwijs DOORLOPEND: monitoring leerlingprestaties op stelselniveau 	<ul style="list-style-type: none"> PO: Meting kwaliteit vve locaties PO: Voor en vroegschoolse educatie en de Lokale Educatieve Agenda PO: Peil. onderzoek Leesvaardigheid PO: Peil. onderzoek Taal en rekenen PO: Peil. onderzoek Digitale geletterdheid PO: Peil. onderzoek Mens en maatschappij VO: Peil. onderzoek Taal en Rekenen Wiskunde PO: Huisvesting en binnenklimaat (V)SO: Monitoring opbrengststandaarden SO: Verbetering prestatie monitor via doelgroepenmodel PO/VO/SO/MBO: Bestrijden van achterstanden in en verbeteren van basisvaardigheden PO/VO/SO: Kwaliteit extra ondersteuning voor leerlingen PO/VO/SO: Monitor leskwaliteit (didactisch handelen) PO/VO/SO/MBO: Kwaliteit van experimentele onderwijsconcepten VO: Jongenssucces DOORLOPEND: monitoring leerprestaties op stelselniveau

Selectie en gelijke kansen	<ul style="list-style-type: none"> MBO: MBO toegankelijker: wet recht op toelating HO: Selectie en toegankelijkheid: monitor in en doorstroom DOORLOPEND: schoolverschillen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: gelijke kansen) Monitoring Lokale Educatieve Agenda 	<ul style="list-style-type: none"> Schaduwonderwijs/ particulier onderwijs: hoe beïnvloedt dit de schoolloopbaan van leerlingen SO: veranderingen in instroom vso HO: Selectie en toegankelijkheid: zelfselectie DOORLOPEND: schoolverschillen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: gelijke kansen) Monitoring Lokale Educatieve Agenda Zie ook: aansluiting arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> VO: Schaduwonderwijs HO: Selectie en toegankelijkheid: zelfselectie DOORLOPEND: schoolverschillen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: gelijke kansen) 	<ul style="list-style-type: none"> VO: Schoolkosten en kansenongelijkheid HO: Onderbouwing en maximering van selectiecriteria DOORLOPEND: schoolverschillen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: gelijke kansen)
Kwetsbare groepen	<ul style="list-style-type: none"> PO: leerlingen met extra ondersteuning VO/MBO: doorstroom praktijkonderwijs/vmo basis naar entreeopleidingen SO: verlate instroom 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/RS: Passend onderwijs: Verschillen tussen Samenwerkingsverbanden en effecten voor leerlingen SO: Kwaliteit van zorg onderwijs arrangementen: randvoorwaarden en succesfactoren MBO: Studiesucces bij mbo 2 studenten (invloed van regionale aanpakken) 	<ul style="list-style-type: none"> PO,VO,SO/RS: Leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte en andere specifieke groepen: verschillen in beleid samenwerkingsverbanden, effect per type onderwijs op schoolprestaties, effect leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte op de werkdruk van leraren, en schoolloopbanen nieuwkomers PO: Kwaliteitsverbetering en de leerlingenpopulatie 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO: Effect aanwezigheid leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte in de klas Effect type onderwijs op leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte
(Flexibele) leerroutes en doorlopende leerlijnen / Aansluiting op de arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> VO/MBO/HO: Doorlopende leerlijnen: maatwerk en flexibilisering (LOOPT DOOR IN 2020) DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: overgangen belemmerende en bevorderende factoren) MBO: Aansluiting MBO en arbeidsmarkt (UITGESTELD GAAT NAAR 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> VO/MBO: Hoe stromen leerlingen door het stelsel, wat zijn veel gebruikte en wat zijn succesvolle routes? Welke belemmerende en bevorderende factoren zijn er? VO/MBO: Doorstroom vo mbo naar verwante en niet verwante profielen; (hoe) functioneert de doorlopende sectorale leerlijn? HO: Nieuw aanbod: voorlichting over en status van opleidingen DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: overgangen belemmerende en bevorderende factoren) MBO: Aansluiting onderwijs arbeidsmarkt HO/MBO: hoe sluit uitstroom uit het onderwijs aan op de arbeidsmarkt? (incl 	<ul style="list-style-type: none"> DLL: doorlopende leerlijnen: doorstroom van vo leerlingen en mbo studenten naar het hbo DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: overgangen belemmerende en bevorderende factoren) 	<ul style="list-style-type: none"> VO: Zittenblijven VO: Doorstroomonderzoek VO/MBO/HO: hbo vaardigheden VO/MBO: Doorstroom vmo mbo naar verwante en niet verwante mbo profielen MBO: Excellentie HO: Flexibilisering HO: Begeleiding bij stages DOORLOPEND: monitoring leerlingstromen door het stelsel heen (accent: overgangen belemmerende en bevorderende factoren)

		effect op gelijke kansen)		
Sociale kwaliteit	DOORLOPEND: PO monitoring sociale veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> PO: PEIL-onderzoek Burgerschap PO: themaonderzoek Burgerschap SO: themaonderzoek Burgerschap DOORLOPEND: PO monitoring sociale veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> S(B)O Peil.Burgerschap PO: Burgerschap (vershoven van 2020 naar 2021) HO: Burgerschap (socialisatie) DOORLOPEND: PO monitoring sociale veiligheid 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO: Bestrijden van achterstanden in en verbeteren van basisvaardigheden PO/SO: Peil-onderzoek burgerschap HO: Sociale veiligheid mode en kunstopleidingen
Governance	<ul style="list-style-type: none"> SO: Governance Samenwerkingsverbanden MBO: Governance: functioneren RVT's MBO: Governance: versterking door audits DOORLOPEND: monitoring inspectieoordelen (kwaliteitsstandaarden) 	<ul style="list-style-type: none"> RS: Sturing en kwaliteit: <ul style="list-style-type: none"> factoren, actoren en mechanismen van invloed op de effectiviteit van besturen netwerken waarin besturen opereren hoe gebruiken we deze bevindingen in het toezicht DOORLOPEND: monitoring inspectieoordelen (kwaliteitsstandaarden) 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO/HO: Sturing en organisatiekwaliteit: noodzakelijke voorwaarden om de kernfuncties te kunnen realiseren in kaart op drie niveaus: stelsel, bestuur en instelling MBO: Medezeggenschap HO: Effecten coronacrisis op internationalisering DOORLOPEND: monitoring inspectieoordelen (kwaliteitsstandaarden) 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO: Effect aanwezigheid van leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte op de werkdruk van hun leraren VO: Beleidsverschillen tussen samenwerkingsverbanden PO/SO/VO: Verantwoording over doelmatige besteding middelen passend onderwijs PO/SO/VO: Effectieve interventies in passend onderwijs MBO: Medezeggenschap
Strategische HRM en Kwaliteit van leraren	<ul style="list-style-type: none"> PO/ /SO: Leraren: de praktijk van strategisch HRM op de school (LOOPT DOOR IN 2020) VO: HRM en professionalisering MBO: Maatwerk vraagt investeringen in docentkwaliteit (LOOPT DOOR IN 2020) 	<ul style="list-style-type: none"> De relatie tussen ambities van besturen en professionalisering van leraren PO: Leraren: de praktijk van strategisch HRM op de school PO/HO: Kwaliteitsborging zij instroomtrajecten po en routes naar het leraarschap VO: Leraren: leskwaliteit in beeld MBO: Maatwerk vraagt investeringen in docentkwaliteit Differentiëren is 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO: Lerarentekort; monitoring noodplannen G5 PO/HO: Lerarenopleidingen: opleidingsroutes door niet lerarenopleidingen PO/VO/SO: leraren: Leskwaliteit in beeld 	<ul style="list-style-type: none"> Strategisch HRM

		investeren in onderwijs dat past		
(Financieel) beheer	<ul style="list-style-type: none"> HO: Declaratiegedrag bestuurders in het ho MBO: Kleine mbo instellingen en risico's voor financiën en kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO/HO: Doelmatig aanwenden bekostiging (Onderwijsgeld: goed en transparant besteed) (normering reserves) PO/VO: Voorziening groot onderhoud in het funderend onderwijs PO/VO: Continuïteitsproblemen nieuwe scholen (gevolgen wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen) 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO/HO : Monitoring reserves 	<ul style="list-style-type: none"> PO/VO/SO/MBO/HO : Onderzoek naar bovenmatige reserves PO en (V)SO: Bijzondere bekostiging



18/10:

zie opmerkingen mocw op nota:

- ID. nr.:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Nota bevat informatie die niet openbaar gemaakt kan worden:

☒ NEE ☐ JA, ONDER BETREFFEND KOPJE ☐ JA, VERSPREID OVER MEMO (MARKEER) ☐ JA, GEHEEL

TER BESLUITVORMING

Aan: MBVOM, MOCW

nota

concept antwoorden Schriftelijk Overleg
Onderzoekskaders inspectie 2021

Kennis

Van

5.1/2 e

T +3165.1/2 e

Datum

11 oktober 2021

Referentie

Bijlagen

1: antwoordbrief TK

2: antwoorden op schriftelijk
overleg

Kopie voor

IvhO, PO, VO, KO, WJZ, MBO

Reeds afgestemd met

IvhO, WJZ, PO, VO, KO, MBO

Aantal pagina's

2

5.1/2 e

Aanleiding

Op 21 september 2021 hebben de leden van de vaste Kamercommissie een Schriftelijk Overleg gehouden over de onderzoekskaders 2021 voor het po, vo, (v)so en mbo van de inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie).

In de bijlage vindt u de concept-antwoorden op de vragen van de leden van verschillende fracties in de Tweede Kamer. De beantwoording volgt staand beleid. Er worden geen nieuwe punten of toezeggingen aangekondigd.

Vraag

- Heeft u opmerkingen en/of aanvullingen bij de concept-antwoorden?

Aandachtspunten

- Er zijn twee vragen vanuit de D66-fractie die mogelijk nog geactualiseerd moeten worden naar aanleiding van nieuwsberichten en eventuele Kamervragen hierover.
 - De vraag over hoe de inspectie omgaat met signalen.
 - De vraag of en hoe de inspectie de kwaliteit van het lesmateriaal beoordeelt naar aanleiding van het artikel in de NRC over het aanpassen van lesmateriaal.
- Voetnoten, spelling en grammatica worden in de definitieve versie gecorrigeerd of aangevuld.

Leeswijzer

De beantwoording van de inbreng begint op pagina acht. Voor de leesbaarheid hebben wij ervoor gekozen om de inbreng van de fracties over te nemen, voordat het antwoord volgt.

Proces

Datum

11 oktober 2021

De beantwoordingstermijn is op 19 oktober 2021 vastgesteld. In overleg met de collega's van Kamercontacten is afgesproken dat u de antwoorden aan de Tweede Kamer na het reces en zo nodig ook na de dienstreis van MOCW kunt versturen.

Toelichting

U heeft op 24 juni jl. de onderzoekskaders 2021 met de verslagen van het overleg met de ringen ter informatie naar de Staten-Generaal gestuurd.¹ Er is geen wettelijke verplichting tot voorhang van de onderzoekskaders. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt de onderzoekskaders vast.

Jaarlijks worden de onderzoekskaders po, vo, (v)so en mbo van de inspectie geactualiseerd. Eens in de vier jaar herijkt de inspectie de onderzoekskaders. De onderzoekskaders 2021 zijn herijkt op basis van ervaringen met en onderzoeken naar de onderzoekskaders 2017.

In augustus 2021 is de inspectie begonnen met een nieuwe vierjaarscyclus in het toezicht. Alle besturen in het funderend onderwijs zijn in de afgelopen vier jaar tenminste eenmaal bezocht. De onderzoekskaders 2021 volgen de vierjaarlijkse cyclus van het toezicht.

¹ TK 2020-2021, 35570-VIII nr. 256



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Digitale minuut

Onderwerp

Verslag schriftelijk overleg over de brief d.d. 24 juni 2021 inzake
Onderzoekskaders 2021 Inspectie van het Onderwijs en verslagen van
het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld
(Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 256)

Datum minuut	15-10-2021
Zaaknummer	
Zaakhouder	5.12e
Directie	KENNIS

Paraferen	Akkoord 12-10-2021 14:42:30	-v2, -v3, -v4
Adviseren	Akkoord 12-10-2021 14:43:43	-v2, -v3, -v4
Adviseren	Niet akkoord 12-10-2021 18:44:43	Het antwoord op de derde vraag (VVD), blz. 9 is de laatste alinea een dubbeling van wat er boven staat. (Zie geel gemarkeerd). Deze passage kan daarom volgens mij weg. Als dat gebeurt is graag opnieuw aanbieden, dan zal ik akkoord gaan.
Adviseren	Akkoord 12-10-2021 20:10:42	-v2, -v3, -v4
Paraferen	Akkoord 13-10-2021 08:53:53	-v2, -v3, -v4
Printen	Niet akkoord 13-10-2021 10:29:25	Indien parallel, dan graag ook takenlijn MBVOM aanbieden. Volgens de instructies alleen igv spoed en pas na overleg met adviseurs parallelle lijn gebruiken en anders "via"-takenlijn aanbieden (13.10.2021)

Printen	Akkoord 13-10-2021 13:05:56	De stukken zijn geprint voor beide ministers. De lijn voor MBVOM wordt nog opgestart in Proza door zaakhouder, waarna deze direct voor akkoord kan worden doorgeslekt. 13/10/2021 AR -v2, -v4, -v2, v5
---------	--------------------------------	--

<p><u>Toelichting</u></p> <p>13/10 Aanpassing gedaan nav opmerking pa SG: alinea weggehaald.</p> <p>parallelle lijn voor tas MBVOM en tas MOCW: concept antwoorden schriftelijk overleg onderzoekskaders inspectie.</p>

Documenten		
Referentie	Titel	Opsteller
5.1/2.e	35570 VIII Verslag schriftelijk overleg onderzoekskaders 2021 Inspectie van het onderwijs.docx	5.1/2.e
5.1/2.e	bwl versie concept-antwoorden verslag so onderzoekskaders 2021 inspectie van het onderwijs.docx	5.1/2.e
5.1/2.e	Antwoordbrief vragen Vaste Commissie TK onderzoekskaders 2021.docx	5.1/2.e
5.1/2.e	ntb bwl conceptantwoorden SO onderzoekskaders 11 oktober (002).docx	5.1/2.e



Nota bevat informatie die niet openbaar gemaakt kan worden:

☒ NEE ☐ JA, ONDER BETREFFEND KOPJE ☐ JA, VERSPREID OVER MEMO (MARKEER) ☐ JA, GEHEEL

TER BESLUITVORMING

Aan: MBVOM, MOCW

nota

concept antwoorden Schriftelijk Overleg
Onderzoekskaders inspectie 2021

opmerking 27
pag 20 1
23
Verder antwoord

Kennis

Van

5.1/2.e

T + 3 15.1/2.e

Datum

11 oktober 2021

Referentie

Bijlagen

1: antwoordbrief TK

2: antwoorden op schriftelijk
overleg

Kopie voor

IvhO, PO, VO, KO, WJZ, MBO

Reeds afgestemd met

IvhO, WJZ, PO, VO, KO, MBO

Aantal pagina's

2

Aanleiding

Op 21 september 2021 hebben de leden van de vaste Kamercommissie een Schriftelijk Overleg gehouden over de onderzoekskaders 2021 voor het po, vo, (v)so en mbo van de inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie).

In de bijlage vindt u de concept-antwoorden op de vragen van de leden van verschillende fracties in de Tweede Kamer. De beantwoording volgt staand beleid. In het mondelinge vragenuur van 12-10 j.l. heeft u toegezegd dat u het gesprek over de kwaliteit van de lesmaterialen gaat faciliteren. Dit is verwerkt in het antwoord op de vraag van de D66-fractie over de kwaliteit van lesmaterialen.

Vraag

- Heeft u opmerkingen en/of aanvullingen bij de concept-antwoorden?

Aandachtspunten

- Voetnoten, spelling en grammatica worden in de definitieve versie gecorrigeerd of aangevuld.

Leeswijzer

De beantwoording van de inbreng begint op pagina acht. Voor de leesbaarheid hebben wij ervoor gekozen om de inbreng van de fracties over te nemen, voordat het antwoord volgt.

Proces

De beantwoordingstermijn is op 19 oktober 2021 vastgesteld. In overleg met de collega's van Kamercontacten is afgesproken dat u de antwoorden aan de Tweede Kamer na het reces en zo nodig ook na de dienstreis van MOCW kunt versturen.

Toelichting

Datum

11 oktober 2021

U heeft op 24 juni jl. de onderzoekskaders 2021 met de verslagen van het overleg met de ringen ter informatie naar de Staten-Generaal gestuurd.¹ Er is geen wettelijke verplichting tot voorhang van de onderzoekskaders. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt de onderzoekskaders vast.

Jaarlijks worden de onderzoekskaders po, vo, (v)so en mbo van de inspectie geactualiseerd. Eens in de vier jaar herijkt de inspectie de onderzoekskaders. De onderzoekskaders 2021 zijn herijkt op basis van ervaringen met en onderzoeken naar de onderzoekskaders 2017.

In augustus 2021 is de inspectie begonnen met een nieuwe vierjaarscyclus in het toezicht. Alle besturen in het funderend onderwijs zijn in de afgelopen vier jaar tenminste eenmaal bezocht. De onderzoekskaders 2021 volgen de vierjaarlijkse cyclus van het toezicht.

¹ TK 2020-2021, 35570-VIII nr. 256



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kennis
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

5.1/2 e
T +31 5.1/2 e
5.1/2 e @minocw.nl

Onze referentie

Uw brief

21 september 2021

Uw referentie

35570 VIII

Bijlagen

1

Datum

Betreft Reactie op verslag schriftelijk overleg inzake Onderzoekskaders 2021
Inspectie van het Onderwijs

Hierbij sturen wij u de reactie op het verslag van het schriftelijk overleg van de vaste Kamercommissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzake de onderzoekskaders 2021 van de Inspectie van het Onderwijs.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob

35 570 VIII

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021**

Nr.

Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 24 juni 2021 inzake Onderzoekskaders 2021 Inspectie van het Onderwijs en verslagen van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld (Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 256).

Bij brief van ... hebben de ministers deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

Voorzitter van de commissie
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie
Bosnjakovic

Inhoud

- I Vragen en opmerkingen uit de fracties**
 - Inbreng van de leden van de VVD-fractie
 - Inbreng van de leden van de D66-fractie
 - Inbreng van de leden van de CDA-fractie
 - Inbreng van de leden van de PvdA-fractie
 - Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie
 - Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie
 - Inbreng van de leden van de Volt-fractie
 - Inbreng van de leden van de SGP-fractie
- II Reactie van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media**

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de onderzoekskaders 2021 Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en verslagen van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en hun scholen en opleidingen de inspectie plaatsvindt door middel van verificatieactiviteiten, risico-onderzoek en onderzoek naar de waardering 'goed'. Mede op verzoek van de ringen heeft de inspectie de waardering 'Goed' op bestuurs- en school- en opleidingsniveau beter beschreven. Op welke manier is dat nu beter beschreven, zo vragen de leden.

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie meer representatieve onderzoeken gaat doen op scholen. Zij vragen wat dit inhoudt in termen van frequentie en kwalitatieve toetsing.

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie voornemens is om niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken, om zo de capaciteit zo effectief mogelijk te kunnen inzetten. Hoeveel capaciteit komt de inspectie tekort om alle scholen in het funderend onderwijs toch te bezoeken? Wat wordt de basis waarop de inspectie besluit een school wel of niet te bezoeken? Op welke manier kunnen ouders kenbaar maken aan de inspectie dat de school van hun kind toch bezocht dient te worden door de inspectie? Op welke manier borgt het kabinet dat het zicht op de kwaliteit in het funderend onderwijs niet vermindert, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat de inspectie haar eigen waarborgfunctie versterkt door meer en beter gebruik te maken van signalen. 'Meer en beter' suggereert kwantitatieve en kwalitatieve versterking. Wat behelst dit? Kan het kabinet een aantal voorbeelden geven van deze signalen? Op welke manier gaat de inspectie voortaan om met directe signalen van ouders of leraren met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie lezen in de reactie op de motie van de leden Rog en Bruins¹ met betrekking tot een kader van het onderwijstoezicht in relatie tot de burgerschapsopdracht dat de uitwerking van het onderzoekskader het voor scholen inzichtelijk maakt hoe toezicht er in de praktijk uit zal zien. De ministers stellen hierbij dat er ruimte is voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt. De leden begrijpen deze uitleg van de motie, aangezien dit geborgd is in het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht. Tegelijkertijd vragen de leden op welke manier dit kader recht doet aan het amendement van het lid Van den Hul c.s.² dat stelt dat in alle gevallen er sprake moet zijn van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving. Op welke manier borgt de inspectie binnen dit kader dat bijvoorbeeld geen ouderverklaringen gevraagd kunnen worden die homoseksualiteit afwijzen of stelt dat het huwelijk enkel voorbehouden is aan een man en vrouw? Daarnaast vragen de leden hoe het toezichtkader ervoor gaat zorgen dat een situatie zoals bij de scholengemeenschap Gomar College niet meer voorkomt, waarbij leerlingen bijvoorbeeld aangeven dat ze gedwongen uit de kast moesten komen door hun school.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de onderhavige brief ten behoeve van het schriftelijk overleg. Zij zijn van mening dat alle leerlingen en studenten de beste kansen verdienen om het beste uit zichzelf te halen. Die beste kansen geven we hen door het bieden van goed onderwijs. Zij hebben daarom nog enkele vragen en opmerkingen over de onderzoekskaders 2021 van de inspectie.

Sociale veiligheid

De leden van de D66-fractie lezen dat de inspectie, om de capaciteit zo effectief mogelijk in te kunnen zetten, niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs zal bezoeken. Hoe vaak zal dit dan wel zijn? Betekent dit dat er scholen zijn die jarenlang niet bezocht zullen worden? Hoe verhoudt dit zich tot de sociale veiligheid op scholen? Is het kabinet van mening dat de sociale veiligheid op die manier gewaarborgd kan worden op elke school? Deze leden zijn van mening dat het waarborgen van de sociale veiligheid een zeer grote prioriteit heeft, zodat alle leerlingen zich veilig kunnen voelen op school. Deze leden lezen bovendien dat de inspectie gekozen heeft niet meer op elke school te controleren, omdat zij zo gericht te werk kunnen gaan. Welk type school zullen zij vaker bezoeken? Welke criteria gebruikt de inspectie hiervoor, zo vragen de leden.

Toezicht op het burgerschapsonderwijs

De leden van de D66-fractie signaleren dat de eisen uit het wetsvoorstel omtrent de verduidelijking van de burgerschapsopdracht alvast zijn vertaald in standaarden, onder voorbehoud van inwerkingtreding. Kan het kabinet uiteenzetten wat wordt bedoeld met: "hierbij is ruimte voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt"? De ministers stellen dat het onderwijsveld nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van het toezicht op het burgerschapsonderwijs in de onderzoekskaders. Met welke partijen hebben de ministers hierover gesproken? Hebben de ministers naast de sectorraden, bijvoorbeeld ook leraren en leerlingen zelf gesproken? Zo nee, waarom niet en zijn zij bereid dit alsnog te doen, zo vragen de leden.

Primair onderwijs en voortgezet onderwijs

De leden van de D66-fractie vragen de ministers op welke manier het inspectiekader primair -en voortgezet onderwijs bijdraagt aan het bevorderen van de kansengelijkheid in het onderwijs. Een veel gehoord probleem is dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte geen plek kunnen vinden op een school omdat de school vreest voor het effect op de resultaten en daarmee op het inspectieoordeel. Op welke wijze ondervangt het inspectiekader dit probleem en bevordert het

¹ Kamerstuk 35 352, nr. 21

² Kamerstuk 35 352, nr. 29

kansengelijkheid en inclusief onderwijs? Deze leden vragen of er bijvoorbeeld meer wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van het onderwijs op de leerling in plaats van de absolute resultaten.

De leden van de D66-fractie merken op dat er steeds meer integrale kindcentra en brede scholen ontstaan. Het probleem hierbij is dat zij zowel te maken krijgen met de onderwijsinspectie als de GGD³ voor de inspectie van het opvanggedeelte. Deze leden vragen de ministers of het herijkte inspectiekader beter aansluit bij de realiteit van de maatschappij en een gecombineerd inspectiebezoek van de onderwijsinspectie en de GGD mogelijk maakt. Heeft de onderwijsinspectie daarnaast een rol bij het toezicht op de vroeg- en voorschoolse educatie, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie merken op dat de afgelopen jaren zich een aantal incidenten heeft voorgedaan met kinderen in het informele onderwijs. De leden zouden kinderen willen beschermen in elke vorm van onderwijs en vragen de ministers of het herijkte kader mogelijk maakt om toezicht te houden in het informele onderwijs.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers hoe het herijkte inspectiekader uitvoering geeft aan de aangenomen motie van het lid Van Meenen over meer onaangekondigde inspectiebezoeken door de inspectie⁴. Deze leden vragen de ministers of het nu de norm wordt om onaangekondigde bezoeken af te leggen aan scholen.

De leden van de D66-fractie constateren dat een van de verklaringen van de dalende onderwijskwaliteit het gebruik van lesmaterialen is die niet wetenschappelijk onderbouwd zijn en niet bevorderlijk zijn voor leerprestaties. Deze leden vragen de ministers of de inspectie in het herijkte kader ook toezicht gaat houden op de kwaliteit van het lesmateriaal. Kunnen bijvoorbeeld de vakgroepen uit het voortgezet onderwijs een rol spelen in het beoordelen van de kwaliteit van het lesmateriaal, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de inspectie beoordeelt of kinderen, zoals toegezegd door de minister, kansrijk worden geadviseerd. Hoe voorkomt het kabinet dat er een te nauwe focus is op cito-scores? Hoe verhoudt de controle op dergelijke scores zich tot het beleid van kansrijk adviseren, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat een stijgende trend te zien is van het aantal categorale scholen. Hoe gaat de inspectie hiermee om in het kader van kansengelijkheid? Hoe kan het kabinet deze trend tegengaan, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers of er een beeld is van hoeveel scholen afgelopen zomer een zomerprogramma hebben opgezet in het kader van het wegwerken van achterstanden. Is dit gemonitord? Hoe hebben scholen, leerlingen en leraren deze programma's ervaren en zijn zij van mening dat deze baat hebben gehad bij het wegwerken van achterstanden, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie constateren dat het afgelopen jaar een uitdagend jaar is geweest voor veel scholen, leraren en leerlingen. Met name in het (v)so⁵, waar niet alle leerlingen bijvoorbeeld baat hebben bij online lessen. Zij vragen de ministers hoe de inspectie hier rekening mee heeft gehouden. Ook vragen zij hoe de start van het schooljaar is verlopen in het (v)so.

Middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de D66-fractie constateren dat Nederland een sterke sector beroepsonderwijs heeft. Zij zijn van mening dat mbo-studenten het fundament vormen van onze samenleving. Mbo-studenten verdienen, net als andere studenten, de beste kansen op goed onderwijs. Deze leden constateren dat instellingen vaak nog niet afwijken van de urennorm, ondanks dat dit wettelijk mogelijk is. Kan het kabinet toelichten wat zij doet om scholen hierover meer duidelijkheid te bieden.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers of de inspectie zal toezien, nu fysiek onderwijs weer volledig mogelijk is, dat fysiek onderwijs ook daadwerkelijk de norm is. Deze leden hebben meerdere signalen gehad dat instellingen hier vanaf wijken.

³ GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst

⁴ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 223

⁵ (v)so: (voortgezet) speciaal onderwijs

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie of de ministers een update kunnen geven over het actuele stagetekort bij mbo-studenten.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderzoekskaders van de inspectie en de verslagen van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld. Deze leden hebben nog enige vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben de uitwerking van de motie van de leden Rog en Bruins⁶, die vraagt om een duidelijk kader op te stellen waaruit de reikwijdte van het toezicht van de inspectie op het burgerschapsonderwijs moet blijken, tot zich genomen. Deze leden vragen de ministers in hoeverre zij van mening zijn dat de intentie van de motie, te weten een duidelijk afgebakend kader voor het toezicht van de inspectie op de burgerschapsopdracht, voldoende tot uiting is gebracht in de onderzoekskaders. Kunnen de ministers nader toelichten in hoeverre er ruimte is voor eigenstandig handelen van de inspectie vanwege de ruime definitie die is opgesteld voor burgerschapsonderwijs en in hoeverre zij dit wenselijk vinden? Waar eindigt de ruimte voor de school om een eigen invulling te geven aan deze burgerschapsopdracht en waar begint het toezicht van de inspectie? Gaarne ontvangen deze leden een uitgebreide toelichting.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers of de inspectie met de nieuwe invulling van de burgerschapsopdracht zoals uitgewerkt in het toezichtskader ook daadwerkelijk beter en eerder kan handhaven? Kan in dit kader worden aangegeven hoe de escalatieladder er op dit punt in de praktijk uitziet en in hoeverre deze verschilt van de eerdere escalatieladder, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de motie van de leden Kuik en Smals⁷, waarin de regering is verzocht om samen met de maatschappelijke partners binnen het mbo te onderzoeken wat de reële richtlijn is om effectief burgerschapsonderwijs vorm te geven, en daarbij expliciet te maken welke inzet de mbo-instelling minimaal moet leveren om effectief burgerschapsonderwijs te geven. Welke rol, zo vragen deze leden, zouden de onderzoekskaders van de inspectie hierbij kunnen spelen.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers naar de uitwerking van de motie van de leden Westerveld, Bisschop, Van Meenen en Rog⁸ over in de rapportages van de inspectie beter tot uitdrukking brengen van het onderscheid tussen de oordelende rol van de inspectie op basis van de deugdelijkheidseisen en de andere meer stimulerende rol van de inspectie. Deze leden lezen dat door de aanpassing van de onderzoekskaders op dit punt, het ook makkelijker is dit onderscheid aan te houden in de rapportages. Deze leden vragen de ministers aan te geven hoe dit er in de praktijk uit zal zien en of op enigerlei wijze erop wordt toegezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Hoort daarbij, volgens de ministers, ook dat de waardering 'goed' en de oordelen 'voldoende' en 'onvoldoende' in dezelfde tabel worden gezet en in hoeverre is dit in lijn met de bovengenoemde motie van het lid Westerveld c.s.? Zijn de ministers het met deze leden eens dat door dit zo in een tabel te plaatsen op zijn minst de suggestie wordt gewekt dat er een bepaalde vorm van oplopende oordelen/waarderingen is en dit niet bijdraagt aan het duidelijke onderscheid tussen de twee rollen van de inspectie in de rapportages? Gaarne ontvangen deze leden een nadere toelichting.

De leden van de CDA-fractie lezen in de gespreksverslagen dat er kritiek is vanuit het onderwijsveld dat de inspectie stelt dat de kwaliteit van bedrijfsvoering gelijk is aan de kwaliteit van onderwijs. Zijn de ministers het met deze leden eens dat dit twee verschillende zaken betreft en daarom op het eerste gezicht de gelijktrekking hiervan niet logisch is? De inspectie stelt in de gespreksverslagen dat dit samenvoegen uit evaluaties zou komen en omdat deze twee punten in de verantwoording van de jaarstukken ook samenhangt. Deze leden zouden graag willen weten wat de achterliggende reden is die in de evaluaties is aangegeven hiervoor en welke partij(en) dit heeft (hebben) aangedragen. Wat is precies de verbetering van het samenvoegen en wat is de toegevoegde waarde ten opzichte van de oude situatie, zo vragen de leden.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of de besturen voldoende zijn voorbereid op het nieuwe inspectietoezicht waarbij van besturen meer verwacht wordt en besturen ook een oordeel

⁶ Kamerstuk 35 352, nr. 21

⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 466

⁸ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 142

'onvoldoende' kunnen krijgen voor bestuurlijk handelen. Deze leden vragen of de besturen voldoende duidelijk is wat er precies van hen verwacht wordt en wat de consequenties kunnen zijn. Hoe zijn de besturen hierover geïnformeerd? Deze leden vragen tevens wat een oordeel 'onvoldoende' op het gebied van bestuurlijk handelen in de praktijk precies betekent. Is er mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen een dergelijk oordeel en wat is de escalatieladder ten aanzien van bijvoorbeeld verscherpt financieel toezicht en in hoeverre verschilt dit ten opzichte van hoe het tot dusverre was geregeld, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie danken de ministers voor de brief over de onderzoekskaders van de inspectie. Elk kind verdient een fijne school en de beste leraar voor de klas. Toezicht houden op de kwaliteit van onderwijs is dan ook een belangrijke zaak. De leden onderstrepen het belang van een capabele inspectie die over de middelen beschikt om haar taak goed uit te kunnen voeren.

Veranderingen ten opzichte van 2017

De leden van de PvdA-fractie waarderen de uitgesproken intentie dat de aan de orde zijnde veranderingen een versteviging betekenen van de in 2017 ingezette richting. Echter voorgenomen leden maken zich zorgen over enkele aangekondigde veranderingen. Alhoewel de wijze waarop de onderzoekskaders veranderen onduidelijk is beschreven en ruimte laat voor interpretatie lijkt de inspectie hiermee de mogelijkheid te krijgen niet alle scholen meer elke vier jaar door te lichten. Kan het kabinet dit toelichten? Wat wordt bedoeld met de 'proportionaliteit' van het toezicht? In welke mate betekent dit een verlaging van het aantal fysieke inspecties? Kan concreet worden gesteld hoeveel scholen wel elke vier jaar een bezoek kunnen verwachten en hoeveel niet? Heeft deze proportionaliteit te maken met de verdeling van (schaarse) financiële middelen die de inspectie toekomen? Zo nee, kan worden uitgelegd waarom het kabinet van mening is dat de inspectie haar taak beter kan volbrengen door deze taak minder uit te voeren? Kan er een overzicht worden toegevoegd van welke (financiële) versteviging van de inspectie nodig is om het vierjaarlijkse bezoek van elke school in het funderend onderwijs doorgang te laten vinden? Hoe wordt voorzien dat het aantal bezoeken zich de komende jaren zal ontwikkelen, zo vragen de leden.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie of met deze verandering van beleid rekening is gehouden met stigma en beeldvorming in het verschil aanbrengen tussen scholen die wel geïnspecteerd worden en scholen die niet geïnspecteerd worden. Ziet het kabinet in dat deze tweedeling een reële kans met zich meebrengt tot stigma, daar meer 'succesvolle' scholen een dergelijk bezoek niet krijgen? Deelt het kabinet de mening van de leden dat een bezoek van de inspectie een positief effect heeft of kan hebben op de kwaliteit van onderwijs? Lopen scholen die bij voorbaat worden overgeslagen voor een inspectie daarmee niet een kans mis, zo vragen de leden.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie het kabinet te reflecteren op de rol die hij ziet weggelegd voor de inspectie met betrekking tot de verbetering van de basisvaardigheden in een tijd dat een kwart van de 15-jarigen niet goed genoeg kan lezen om mee te komen in de maatschappij en het toenemende lerarentekort de kwaliteit van onderwijs almaar meer onder druk zet. Wat is het ideaalbeeld van het functioneren van de inspectie en welke middelen zouden er nodig zijn om daaraan te voldoen, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse de onderzoekskaders 2021 van de inspectie gelezen. De voornoemde leden hebben nog enkele vragen over de manier waarop het per 1 augustus 2021 in werking getreden wetsvoorstel Verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs⁹ in deze nieuwe onderzoekskaders verwerkt is. Hiertoe hebben zij met interesse de bijgevoegde noot hierover gelezen.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat voor sommige scholen de inwerkingtreding van bovengenoemd wetsvoorstel betekent dat zij hun burgerschapsonderwijs zullen moeten aanpassen. Een voorbeeld hiervan valt te lezen in het inspectierapport over het Gomarus College dat de Kamer

⁹ Kamerstuk 35 352

recentelijk heeft ontvangen¹⁰. In het rapport wordt geschetst dat de school zich aan het oriënteren is hoe het burgerschapsaanbod vorm te geven in de lijn met het voorstel burgerschapsonderwijs. De leden vragen aan de hand van de nieuwe onderzoekskaders hoe de inspectie toezicht gaat houden op het uitvoeren van deze nieuwe eisen omtrent burgerschapsonderwijs. Wordt het enkel meegenomen in het reguliere inspectietoezicht? Of wordt er nu na inwerkingtreding van de wet op alle scholen gekeken hoe het ervoor staat? Zijn scholen erop gewezen dat er per 1 augustus nieuwe eisen zijn inzake het burgerschapsonderwijs? Hoe lang krijgen scholen zoals het Gomarus College de tijd om het burgerschapsaanbod aan te passen, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de brief van de ministers ook dat "De inspectie terughoudendheid zal betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, maar scherp toezien op deze visie conform de wettelijke eisen tot uiting komt en alle onderdelen bevat die het wetsvoorstel daaraan stelt". De voornoemde leden blijven het tegelijk 'terughoudendheid betrachten' en 'scherp toezien' lastig met elkaar te rijmen vinden. Kan het kabinet uitleggen wat hiermee bedoeld wordt en hoe dit in de praktijk eruit zal zien? Op wat wordt precies terughoudendheid betracht en op wat wordt scherp toegezien? Kan het kabinet ook aangeven welke vrijheid inzake burgerschapsonderwijs scholen nog hebben na de invoering van de aangescherpte burgerschapsopdracht en in hoeverre die vrijheid niet botst met het aangenomen amendement van het lid Van den Hul c.s.¹¹ over het bijbrengen van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de vernieuwde onderzoekskaders van de inspectie en de invulling van de motie van de leden Rog en Bruins over de reikwijdte van het inspectietoezicht op de burgerschapsopdracht. Zij hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het goed en terecht dat in de kabinetsbrief wordt aangegeven dat er ook met de nieuwe onderzoekskaders van de inspectie ruimte is voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt, en dat de inspectie terughoudendheid zal betrachten bij het toezicht. Tegelijk lezen zij in de onderzoekskaders van de inspectie een vrij uitgebreide operationalisering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De genoemde leden constateren dat woorden als vrijheid, gelijkheid en solidariteit een spectrum aan contextafhankelijke betekenissen hebben, die ieder kan uitleggen binnen zijn eigen mens- en maatschappijvisie. De een vindt het ultieme vrijheid dat je een joint mag roken, de ander vindt het juist solidair om de ander daar met een verbod tegen te beschermen. Het is belangrijk dat de overheid blijft toetsen op de deugdelijkheid van het onderwijs, maar zich niet laat verleiden tot het beoordelen van de onderliggende visie op mens en maatschappij. Een terughoudende rol van de inspectie is derhalve noodzakelijk bij het toezicht op de burgerschapsopdracht. Het belang van dit punt wordt onderstreept door de Raad van State; die gaf in zijn advies bij het wetsvoorstel over de burgerschapsopdracht aan dat "voorkomen moet worden dat de inspectie een eigen, interpretatieve koers gaat varen en aan de hand van die koers conflicten over de invulling van de burgerschapsopdracht ontstaan". De leden vragen of de ministers op dit punt kunnen reflecteren en nader kunnen toelichten hoe het toezicht op de burgerschapsopdracht vorm krijgt.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de onderzoekskaders de volgende passage: "De inspectie stelt vast of het bestuur zorg draagt voor een schoolklimaat dat in overeenstemming is met de basiswaarden, waarin leerlingen oefenmogelijkheden wordt geboden en voor een veilig, inclusief schoolklimaat waarin allen zich geaccepteerd voelen." Kunnen de ministers aangeven of en zo ja hoe de nieuwe burgerschapsopdracht invloed heeft op de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op sociale veiligheid op scholen, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang tussen het toezicht op de burgerschapsopdracht en de curriculumherziening. Ook de Raad van State vroeg eerder al aandacht voor dit punt: "Gelet op de complexiteit van het burgerschapsbegrip en het voorhands ontbreken van kerndoelen en eindtermen verwacht de Afdeling dat het ook voor de inspectie in het kader van het toezicht erg lastig zal zijn om te beoordelen of aan de betreffende eisen wordt voldaan." Kunnen de ministers op dit punt ingaan? Kunnen zij garanderen dat ook bij de

¹⁰ Parlisonummer 2021Z15878

¹¹ Kamerstuk 35 352, nr. 16

kerndoelen en eindtermen terughoudendheid wordt betracht als het gaat om de invulling van het burgerschapsonderwijs, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie vragen of het nieuwe onderzoekskader voldoende voorziet in het signaleren van sociale (on)veiligheid op scholen (zoals in het geval van homoseksuele leerlingen op het Gomar College). Zo ja, hoe? Zo nee, waar valt nog ruimte te behalen? Kan het kabinet zich in de onderbouwing van uw antwoord beroepen op adviezen van onafhankelijke (onderzoeks)commissies over de inspectie op het onderwijs, zo vragen de leden.

De leden van de Volt-fractie merken op dat de ministers in hun brief aan geven dat 'hierbij de inspectie sterker de nadruk [legt] op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs en voor adequaat financieel beheer'. Hoe wordt door middel van het onderzoekskader toegezien op verschillen in bestuurskwaliteit tussen scholen ('sterke' en 'zwakke' scholen/besturen)? Volgen uit het oordeel van de inspectie ook aanbevelingen voor specifieke ('zwakke') scholen ter verbetering van hun financieel beheer, zo vragen de leden.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderzoekskaders. Deze leden waarderen deze inzet voor de periodieke herijking van de kaders. Zij wijzen op het belang van nauwgezette uitwerking van de wettelijke normen in de onderzoekskaders, aangezien een enkele zin of frase uit het onderzoekskader een eigen leven kan gaan leiden en grote impact kan hebben op schoolorganisaties.

De leden van de SGP-fractie vinden het geen gelukkige situatie dat de behandeling van de onderzoekskaders in het parlement nog gaande is, terwijl de kaders al in werking zijn getreden. Weliswaar worden de kaders ter informatie toegezonden, maar dat toezenden is wel geregeld om het parlement duidelijk in de gelegenheid te stellen om te bezien in hoeverre de onderzoekskaders daadwerkelijk een getrouwe overzetting van de wettelijke kaders zijn. Deze leden vragen of het kabinet de ambitie heeft om ervoor te zorgen dat de planning van de inspectie zodanig is ingericht dat de vastgestelde kaders ruim voor aanvang van het schooljaar aan het parlement worden toegezonden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de inspectie ervoor gekozen heeft niet langer een toelichting op de wettelijke vereisten te beschrijven, maar slechts een ruw lijstje van wettelijke bepalingen te vermelden. De aanpassing komt deze leden niet voor als een verbetering, zeker niet vanuit de toegankelijkheid voor scholen. Ter illustratie wijzen zij op de standaard onderwijstijd (OP4), waarbij de voorheen ook compacte en heldere tekst is vervangen door een mager en moeilijker te duiden blokje. Deze leden vragen in vervolg hierop eveneens een toelichting op de wettelijke kaders inzake onderwijstijd. Kan het kabinet bevestigen dat het met de vernieuwing van de wettelijke kaders inzake onderwijstijd in het voortgezet onderwijs niet langer de bedoeling is dat de inspectie in detail gaat controleren op de realisatie van de onderwijstijd voor specifieke leerlingen en klassen, maar dat bij problemen in de realisatie van belang is dat sprake is van een deugdelijk lesuitvalbeleid dat is afgestemd met de medezeggenschapsraad. De toelichting zou op dit belangrijke punt meer duidelijkheid kunnen bieden.

De leden van de SGP-fractie vragen een onderbouwing van de stelling uit het onderzoekskader dat de pedagogisch-didactische visie van de school zichtbaar moet zijn in het dagelijks handelen van leraren. Op welke passages uit de wetsbehandeling steunt deze tekst? Deze leden wijzen erop dat de wetgever bewust een onderscheid heeft gemaakt tussen enerzijds de beschrijving van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid en anderzijds de beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg en de uitvoering ervan¹². De uitwerking van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid valt daarom niet onder de toezichthoudende taak van de inspectie. Zij menen dat de positionering van het pedagogisch-didactisch beleid in de onderzoekskaders heroverweging behoeft en dat in ieder geval de genoemde stelling geen stand kan houden.

De leden van de SGP-fractie vinden dat het positioneren van de sociale en maatschappelijke competenties in het onderzoekskader nogal massief overkomt, als zou duidelijk zijn welke competenties het betreft (VS2 en OR2). Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat tijdens de

¹² Kamerstuk 33 862, nr. 13

wetsbehandeling is geformuleerd dat scholen zelf de keuze hebben welke competenties zij van belang vinden. Bovendien bestaan verschillende manieren om de ontwikkelingen van competenties te volgen. Kunnen deze uitgangspunten duidelijker in het kader worden verwoord, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het onderdeel afsluiting (OP6) is geplaatst in het kwaliteitsgebied onderwijsproces en niet in het kwaliteitsgebied onderwijsresultaten. Deze leden begrijpen dat bij scholen de vrees kan leven dat hierdoor het formatief evalueren onderdeel kan gaan worden van de formele toetsing en afsluiting, waarmee verschillende doelen door elkaar gaan lopen.

II Reactie van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Wij danken de leden van uw Kamer voor de vragen en opmerkingen naar aanleiding van de onderzoekskaders 2021 van de inspectie. In het navolgende beantwoorden wij de vragen van uw leden per fractie, in de volgorde waarin de vragen zijn gesteld.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD fractie lezen dat in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en hun scholen en opleidingen de inspectie plaatsvindt door middel van verificatieactiviteiten, risico-onderzoek en onderzoek naar de waardering 'goed'. Mede op verzoek van de ringen heeft de inspectie de waardering 'Goed' op bestuurs- en school- en opleidingsniveau beter beschreven. Op welke manier is dat nu beter beschreven, zo vragen de leden.

In de onderzoekskaders is in het hoofdstuk 'Visie en uitgangspunten voor het toezicht' in de paragraaf 'Stimuleren' beschreven hoe de inspectie de verdere ontwikkeling van het onderwijs en de kwaliteit ervan stimuleert. De inspectie stimuleert niet alleen door aan te geven wat er beter kan, maar ook door goede kwaliteit zichtbaar te maken. Op verzoek van het bestuur onderzoekt de inspectie of de onderwijskwaliteit van een school de waardering Goed kan krijgen. In de genoemde paragraaf staat dat de inspectie deze waardering geeft als een school of bestuur niet alleen voldoet aan de wettelijke vereisten maar ook aanvullende ambities realiseert. In hoofdstuk 6 heeft de inspectie het doel van de waardering Goed nader toegelicht. Ook heeft de inspectie daar nader omschreven wat zij verwacht van een goede school. De inspectie gaat ervan uit dat een goede school een brede basiskwaliteit heeft, dat wil zeggen dat er zonder meer een positief antwoord gegeven kan worden op de volgende kernvragen voor goed onderwijs: krijgen leerlingen goed onderwijs (Onderwijsproces), voelen ze zich veilig (Veiligheid en schoolklimaat) en leren ze genoeg (Onderwijsresultaten). Dit vraagt een expertoordeel over de integrale kwaliteit van de school. Van goede scholen verwacht de inspectie dat zij aan de inspectie laten zien hoe zij hun visie, ambities en doelen uitvoeren en welke kwaliteit dit in de praktijk oplevert.

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie meer representatieve onderzoeken gaat doen op scholen. Zij vragen wat dit inhoudt in termen van frequentie en kwalitatieve toetsing.

Representatieve onderzoeken op scholen zijn onderzoeken waarbij de inspectie met behulp van representatieve steekproeven zicht wil genereren op ontwikkelingen in het onderwijsstelsel, waar het gaat om belangrijke vraagstukken zoals de ontwikkeling van de basisvaardigheden, kansengelijkheid of veiligheid. Op basis van een steekproef kan een school betrokken worden bij data-analyse op afstand of kwantitatief of kwalitatief onderzoek op de school zelf. Tenzij geconstateerde risico's of signalen daar aanleiding toe geven, leidt dit niet tot verder onderzoek op of rapportage over de school. Door permanent op stelselniveau relevante vraagstukken te onderzoeken, ontstaat er op stelselniveau zicht op deze vraagstukken. Het gaat om belangrijke kennis voor het onderwijsveld en voor beleidsmakers. De inspectie kan de betreffende kennis gericht gebruiken voor de inrichting van en de keuzes in het instellingstoezicht. De onderzoeken worden jaarlijks beschreven in het jaarwerkplan. Aard en inhoud van de onderzoeken zijn afhankelijk van de vraagstukken die het betreft.

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie voornemens is om niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken, om zo de capaciteit zo effectief mogelijk te kunnen inzetten. De leden vragen hoeveel capaciteit de

inspectie tekort komt om alle scholen in het funderend onderwijs toch te bezoeken, wat de basis wordt waarop de inspectie besluit een school wel of niet te bezoeken en hoe ouders kenbaar kunnen maken aan de inspectie dat de school van hun kind toch bezocht dient te worden door de inspectie. Ook vragen de leden op welke manier het kabinet borgt dat het zicht op de kwaliteit in het funderend onderwijs niet vermindert.

De keuze om niet meer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken, is niet ingegeven vanuit een capaciteitstekort bij de inspectie. Deze keuze komt voort uit de wens om het toezicht meer proportioneel en (risico)gericht in te zetten, daar waar dat het meest nodig is. Sommige besturen en scholen zullen vaker bezocht worden, andere minder vaak. Dit betekent overigens geenszins dat er besturen en scholen zijn die uit het zicht verdwijnen. De inspectie houdt op verschillende manieren zicht op de kwaliteit in het funderend onderwijs.

Om scholen in beeld te houden is minstens eenmaal per jaar elke school onderwerp van een risicoanalyse. In het kader van deze analyse kijkt de inspectie onder meer naar de leerresultaten en de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Ook bekijkt de inspectie bijvoorbeeld de ontwikkeling van leerlingenaantallen en personeelsomvang en het jaarverslag van het bestuur. Verder worden eventuele signalen van bijvoorbeeld leraren, ouders of leerlingen en studenten in de analyse betrokken. Ziet de inspectie geen risico's, dan sluit zij de risicoanalyse af. Vermoedt de inspectie echter wel risico's, dan voert zij een expertanalyse uit met een team met kennis en deskundigheid op het terrein van data-analyse, onderwijskwaliteit en financieel beheer. Zo krijgt de inspectie een goed beeld van de onderwijskwaliteit, sturingskwaliteit en financiën. Ziet de inspectie op basis van de expertanalyse dat er inderdaad (ernstige) risico's zijn, dan bespreekt zij dit met het bestuur en volgt er mogelijk een onderzoek op de school. De inspectie heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in data voor risicoweging. Gelet op het voorgaande vinden wij het ook verantwoord dat de inspectie niet meer standaard elke vier jaar naar alle scholen gaat. Er is zo ook minder toezichtlast voor scholen die hun zaken op orde hebben. Behalve bij risico's bezoekt de inspectie ook scholen in het kader van het vierjaarlijkse onderzoek bij besturen; het gaat om verificatieonderzoeken bij een steekproef van de scholen van het bestuur om te zien of het bestuur de kwaliteit daadwerkelijk waarborgt. De kwaliteit wordt ook geborgd door intern toezicht en horizontale verantwoording. Ook doet de inspectie bij scholen onderzoeken naar de waardering. Goed; dit gebeurt op verzoek van het bestuur.

Ouders kunnen een melding doen bij de inspectie. Signalen en meldingen kunnen voor de inspectie aanleiding zijn om het bestuur aan te spreken of om het bestuur en/of de school te bezoeken. Soms gebeurt dat meteen (bij ernstige signalen), soms op een later moment of in het kader van een vierjaarlijks onderzoek bij een school. Er zijn ook gevallen waarin de inspectie ouders bijvoorbeeld doorverwijst naar de klachtenregeling van de school.

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat de inspectie haar eigen waarborgfunctie versterkt door meer en beter gebruik te maken van signalen. De leden willen graag een aantal voorbeelden van deze signalen zien en hoe de inspectie voortaan omgaat met directe signalen van ouders of leraren met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs.

De inspectie heeft de interne signalenroute op verschillende manieren versterkt. De meldingsroute op de website van de inspectie is verduidelijkt en de interne afhandeling is versterkt, onder meer door personele versterking bij het Inspectieloket. Daardoor worden signalen beter gecategoriseerd en gericht verwerkt. Verder heeft de inspectie de transparantie over opvolging van meldingen vergroot door meer aandacht te besteden aan terugmeldingen aan degenen die de meldingen hebben gedaan. Enkele voorbeelden van signalen zijn signalen over het uitvallen van lessen (zeker in de examentijd), onveiligheid, ouderbijdragen of conflicten op school tussen of binnen de verschillende geledingen.

De signalen van ouders of leerlingen over de kwaliteit van het onderwijs spelen een belangrijke rol in het toezicht van de inspectie. Zij helpen de inspectie beter zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. Wat de inspectie doet met signalen is afhankelijk van de ernst en de context van signalen. Ernstige signalen en meldingspatronen die de kwaliteit van het onderwijs en de sociale veiligheid raken, betreft de inspectie direct in het toezicht. Bijvoorbeeld door contact op te nemen met het bestuur of door op de school onderzoek te doen. Er zijn ook situaties waar de inspectie ouders bijvoorbeeld doorverwijst naar de klachtenregeling van de school. De signalen hebben ook een plek in de jaarlijkse risicoanalyse die de inspectie uitvoert voor alle besturen en scholen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de reactie op de motie van de leden Rog en Bruins¹³ met betrekking tot een kader van het onderwijstoezicht in relatie tot de burgerschapsopdracht dat de uitwerking van het onderzoekskader het voor scholen inzichtelijk maakt hoe toezicht er in de praktijk uit zal zien. De ministers stellen hierbij dat er ruimte is voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt. De leden begrijpen deze uitleg van de motie, aangezien dit geborgd is in het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht. Tegelijkertijd vragen de leden op welke manier dit kader recht doet aan het amendement van het lid Van den Hul c.s.¹⁴ dat stelt dat in alle gevallen er sprake moet zijn van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving. Op welke manier borgt de inspectie binnen dit kader dat bijvoorbeeld geen ouderverklaringen gevraagd kunnen worden die homoseksualiteit afwijzen of stelt dat het huwelijk enkel voorbehouden is aan een man en vrouw? Daarnaast vragen de leden hoe het toezichtkader ervoor gaat zorgen dat een situatie zoals bij de scholengemeenschap Gomarus College niet meer voorkomt, waarbij leerlingen bijvoorbeeld aangeven dat ze gedwongen uit de kast moesten komen door hun school.

De ruimte voor schooleigen invulling is begrensd door in wet- en regelgeving vastgelegde eisen. Dit betreft onder meer de zorgplicht van besturen en instellingen voor de sociale veiligheid van leerlingen en de verplichting van scholen de veiligheidsbeleving van leerlingen jaarlijks te monitoren, en de opdracht tot doelgerichte, samenhangende en herkenbare bevordering van basiswaarden. Tevens dienen scholen zorg te dragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De inspectie ziet daarop toe. De inspectie gaat na of scholen de monitor afnemen en reageren op indicaties van ervaren onveiligheid. Ook gaat de inspectie na of sprake is van een curriculum waarmee doelgerichte bevordering van basiswaarden (waaronder waarden als gelijkwaardigheid, non-discriminatie, autonomie) in de praktijk wordt gebracht. Als van het voorgaande geen sprake is, spreekt de inspectie een school daarop aan, doet zo nodig onderzoek, geeft herstelopdrachten en ziet toe op de realisering daarvan.

De onderzoekskaders bevatten een concrete uitwerking van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, in de vorm van acht elementen die de minimale kern vorm waaraan een school moet voldoen bij de bevordering van respect voor en kennis van basiswaarden (te weten: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid, het afwijzen van discriminatie en verantwoordelijkheidsbesef). Dit zijn de elementen waarin in de wet en wetshistorie uitwerking aan de basiswaarden is gegeven.

Wat betreft de motie Van den Hul c.s., wijzen wij op de zojuist genoemde invulling van de basiswaarden. Mede daardoor wordt geborgd dat respect voor diversiteit wordt bijgebracht en dat de gelijkwaardigheid wordt beschermd.

In het voorbeeld van de ouderverklaringen, gaat de inspectie waar van belang na of deze bepalingen bevatten die in strijd zijn met wet- en regelgeving, zoals de in de vraag genoemde situaties. Het afwijzen of veroordelen van seksuele of genderidentiteit van een leerling in een identiteitsverklaring is onacceptabel en tevens in strijd met wet- en regelgeving. Indien verklaringen die in strijd zijn met wet- en regelgeving desondanks gebruikt worden, zal de inspectie ingrijpen.

Inbreng van de leden van de D66-fractie

Sociale veiligheid

De leden van de D66-fractie lezen dat de inspectie, om de capaciteit zo effectief mogelijk in te kunnen zetten, niet langer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs zal bezoeken. Hoe vaak zal dit dan wel zijn? Betekent dit dat er scholen zijn die jarenlang niet bezocht zullen worden? Hoe verhoudt dit zich tot de sociale veiligheid op scholen? Is het kabinet van mening dat de sociale veiligheid op die manier gewaarborgd kan worden op elke school? Deze leden zijn van mening dat het waarborgen van de sociale veiligheid een zeer grote prioriteit heeft, zodat alle leerlingen zich veilig kunnen voelen op school. Deze leden lezen bovendien dat de inspectie gekozen heeft niet meer op elke school te

¹³ Kamerstuk 35 352, nr. 21

¹⁴ Kamerstuk 35 352, nr. 29

controleren, omdat zij zo gericht te werk kunnen gaan. Welk type school zullen zij vaker bezoeken? Welke criteria gebruikt de inspectie hiervoor, zo vragen de leden.

Het niet meer standaard elke vier jaar bezoeken van alle scholen in het funderend onderwijs betekent niet perse dat er minder fysieke inspecties zijn. Dit betekent ook niet dat de inspectie geen toezicht of zicht heeft op de betreffende scholen. Sommige scholen zullen vaker worden bezocht, andere minder vaak. Op basis van de jaarlijkse risicoanalyse ten aanzien van alle besturen en scholen en de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en hun scholen, heeft de inspectie een goed beeld van de situatie. Zie verder het antwoord op de inbreng van de leden van de VVD-fractie.

Een belangrijk criterium voor het doen van onderzoek, waaronder bijvoorbeeld schoolbezoeken, zijn onder andere de risico's die de inspectie constateert, zoals ook rondom de sociale veiligheid. Besturen en scholen waarbij de inspectie op basis van de jaarlijkse risicoanalyse of signalen (ernstige) risico's constateert, zal zij relatief vaak bezoeken. Ook de monitor sociale veiligheid speelt daarbij een belangrijke rol. De inspectie treedt op als scholen of besturen deze monitoring achterwege laten of geen actie ondernemen als de uitkomsten van de monitoring daartoe aanleiding geven.

Toezicht op het burgerschapsonderwijs

De leden van de D66-fractie signaleren dat de eisen uit het wetsvoorstel omtrent de verduidelijking van de burgerschapsopdracht alvast zijn vertaald in standaarden, onder voorbehoud van inwerkingtreding. Kan het kabinet uiteenzetten wat wordt bedoeld met: "hierbij is ruimte voor een schoolleiden invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt"? De ministers stellen dat het onderwijsveld nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van het toezicht op het burgerschapsonderwijs in de onderzoekskaders. Met welke partijen hebben de ministers hierover gesproken? Hebben de ministers naast de sectorraden, bijvoorbeeld ook leraren en leerlingen zelf gesproken? Zo nee, waarom niet en zijn zij bereid dit alsnog te doen, zo vragen de leden.

De in de wet geformuleerde burgerschapsopdracht is leidend voor scholen. Binnen de wettelijke grenzen kunnen scholen de opdracht invullen, passend bij wat de leerlingenpopulatie nodig heeft, bij de maatschappelijke context waarin de school functioneert of in aansluiting bij de idealen en (levensbeschouwelijke) opvattingen van de school. Dat betekent concreet dat scholen de in de wet geformuleerde basiswaarden, zoals gelijkwaardigheid en non-discriminatie, op doelgerichte en samenhangende wijze moeten bevorderen, en dat ze daarbij veel ruimte hebben in de manier waarop zij andere elementen van de burgerschapsopdracht invullen of eigen accenten leggen. De burgerschapsopdracht schrijft bijvoorbeeld geen specifieke lesmethode of werkvorm voor. Ook kunnen besturen en scholen andere waarden dan de in de wet geformuleerde basiswaarden van de democratische rechtsstaat in het onderwijs betrekken. Dergelijke andere waarden mogen overigens niet strijdig zijn met de basiswaarden.

Bij het tot stand komen van het toezicht op het burgerschapsonderwijs in de onderzoekskaders heeft de inspectie met partijen in het onderwijsveld gesproken. Voorafgaand aan de vaststelling van de onderzoekskaders door ons, voert de inspectie overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld over de kaders. Dat gebeurt in het zogeheten ringenoverleg. Dit is bepaald in artikel 13 van de Wet op het onderwijstoezicht. In het ringenoverleg zijn de organisaties zoals de sectorraden, profielorganisaties, vakbonden en ook vertegenwoordigers van leerlingen en ouders vertegenwoordigd. U heeft hiervan de verslagen ontvangen.¹⁵

Primair onderwijs en voortgezet onderwijs

De leden van de D66-fractie vragen de ministers op welke manier het inspectiekader primair- en voortgezet onderwijs bijdraagt aan het bevorderen van de kansengelijkheid in het onderwijs. Een veel gehoord probleem is dat leerlingen met een ondersteuningsbehoefte geen plek kunnen vinden op een school omdat de school vreest voor het effect op de resultaten en daarmee op het inspectieoordeel. Op welke wijze ondervangt het inspectiekader dit probleem en bevordert het kansengelijkheid en inclusief onderwijs? Deze leden vragen of er bijvoorbeeld meer wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van het onderwijs op de leerling in plaats van de absolute resultaten.

¹⁵ Kamernummer

Het onderzoekskader van de inspectie volgt de wettelijke eisen. Die zijn er gericht dat de kwaliteit van het onderwijs voor alle leerlingen, waar dan ook in Nederland, op orde is. Zo bevat de wetgeving deugdelijkheidseisen omtrent het bestrijden van onderwijsachterstanden en het bieden van passend onderwijs voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Door middel van het stelseltoezicht dat ook in de onderzoekskaders beschreven is, onderzoekt en monitort de inspectie bepaalde aspecten van het onderwijsstelsel, onder meer kansengelijkheid. De inspectie onderzoekt en agendaert eventuele knelpunten in het stelsel en betreft deze waar dat opportuun is in het toezicht op de besturen en hun scholen.

Het onderzoekskader heeft betrekking op zowel de leerresultaten als de sociale en maatschappelijke competenties die scholen hun leerlingen bijbrengen en de onderwijsondersteuning die zij hun leerlingen bieden. Het resultatenbegrip is dus breder dan enkel de leerresultaten. De leerresultaten worden verder gerelateerd aan de referentiegroep van scholen waartoe een specifieke school behoort. Daarmee zit er al een element van toegevoegde waarde in het onderzoekskader. Kwalitatief kijkt de inspectie met de standaard 'Zicht op ontwikkeling en begeleiding' naar passende ondersteuning van leerlingen. Dit weegt even zwaar mee in de beoordeling van een school: voor een voldoende eindoordeel (het voldoen aan de basiskwaliteit) moet een school niet alleen voldoende zijn beoordeeld op de standaard Resultaten, maar ook op de standaarden Zicht op ontwikkeling en begeleiding en op Pedagogisch-didactisch handelen en veiligheid.

Scholen hebben zorgplicht voor passend onderwijs. Dit betekent dat zij voor een leerling met een (mogelijke) extra ondersteuningsbehoefte onderzoeken wat deze nodig heeft en of dit op de school gerealiseerd kan worden, en dat zij - alleen als de benodigde ondersteuning op deze school aantoonbaar niet geboden kan worden - in overleg met ouders een passende plek voor de leerling zoeken op een andere school. We stimuleren scholen, besturen en samenwerkingsverbanden om te zoeken naar maatwerk, zo nodig buiten de gebaande paden, bijvoorbeeld door het invliegen van expertise vanuit het speciaal onderwijs of door afspraken met gemeenten of zorg/jeugdhulp in onderwijszorgarrangementen.

De inspectie houdt toezicht op de naleving van deze zorgplicht en het bieden van maatwerk. De inspectie heeft dit schooljaar het toezicht op het gebied van passend onderwijs geïntensiveerd, zowel het toezicht op scholen, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden als met het themaonderzoek op het gebied van passend en inclusiever onderwijs.

De leden van de D66-fractie merken op dat er steeds meer integrale kindcentra en brede scholen ontstaan. Het probleem hierbij is dat zij zowel te maken krijgen met de onderwijsinspectie als de GGD¹⁶ voor de inspectie van het opvanggedeelte. Deze leden vragen de ministers of het herijkte inspectiekader beter aansluit bij de realiteit van de maatschappij en een gecombineerd inspectiebezoek van de onderwijsinspectie en de GGD mogelijk maakt. Heeft de onderwijsinspectie daarnaast een rol bij het toezicht op de vroeg- en voorschoolse educatie, zo vragen deze leden.

Er is afstemming tussen de Inspectie van het Onderwijs en de GGD's over hun toezicht, maar er is nog steeds wel sprake van verschillende wetgeving en verschillend toezicht. Op verzoek van de collega-minister van SZW en van ons wordt momenteel onderzocht of en hoe dit toezicht beter geregeld kan worden. Het onderzoek bevindt zich in de afrondende fase. Wij zullen u informeren over de uitkomst van dit onderzoek.

De inspectie houdt interbestuurlijk toezicht op de taken van gemeenten die voortkomen uit de wet- en regelgeving rondom kinderopvang en voor- en voorschoolse educatie (vve). Daarnaast houdt de inspectie toezicht op de kwaliteit van de vve in voor- en voerschoolen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de afgelopen jaren zich een aantal incidenten heeft voor gedaan met kinderen in het informele onderwijs. De leden zouden kinderen willen beschermen in elke vorm van onderwijs en vragen de ministers of het herijkte kader mogelijk maakt om toezicht te houden in het informele onderwijs.

Informele scholing is niet gereguleerd, valt niet onder de wettelijke leerplicht en behoort niet tot het reguliere onderwijs zoals bij wet geregeld. Het nieuwe onderzoekskader van de inspectie is gebaseerd op de wet- en regelgeving die voor het onderwijs geldt. De inspectie houdt toezicht op de betreffende eisen. Informele scholing valt niet onder het wettelijk toezicht. Het is daarom voor

¹⁶ GGD: Gemeentelijke Gezondheidsdienst

de inspectie ook op basis van het nieuwe kader niet mogelijk om toezicht te houden op het informele onderwijs. Dat is geen verandering ten opzichte van de eerdere situatie.

In april en juni van 2020 hebben de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Justitie en Veiligheid u geschreven over toezicht op informele scholing.¹⁷ In beide brieven beschrijft het kabinet dat er ernstige grondwettelijke bezwaren zijn om toezicht te houden op informele scholing. Informele scholing is een voortvloeisel van onze grondwettelijke vrijheden. Het staat ouders vrij in onze open democratische samenleving om kinderen buiten het wettelijk gereguleerd onderwijs, en daarmee buiten de invloedssfeer van de overheid, deel te laten nemen aan informele scholing.

De leden Kuiken van de PvdA en Becker van de VVD hebben tijdens het debat over de terreurdaad in Frankrijk en de vrijheid van meningsuiting op 12 november 2020 in een motie gevraagd om het wettelijk mogelijk te maken bij informele scholing risicogericht toezicht te houden.^{18,19}

In een nader advies hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media nogmaals aangegeven dat informele scholing onder wettelijk toezicht plaatsen een grondwettelijke inperking van onze vrijheden vergt, die niet proportioneel is.²⁰ De motie is vervallen bij regeling van werkzaamheden op 11 februari 2021.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers hoe het herijkte inspectiekader uitvoering geeft aan de aangenomen motie van het lid Van Meenen over meer onaangekondigde inspectiebezoeken door de inspectie²¹. Deze leden vragen de ministers of het nu de norm wordt om onaangekondigde bezoeken af te leggen aan scholen.

In de Wet op het onderwijstoezicht staat (in artikel 11, vijfde lid) dat de inspectie indien zij dit nodig oordeelt onderzoek doet zonder kennisgeving vooraf. In de onderzoekskaders staat dat onderzoeken van de inspectie zowel aangekondigd als onaangekondigd kunnen plaatsvinden. Onaangekondigde bezoeken maken onderdeel uit van het repertoire van de inspectie. De inspectie doet onaangekondigd onderzoek wanneer zij dat nodig vindt, vanuit het belang van het onderzoek. Tijdens de coronacrisis heeft de inspectie maar zeer beperkt onaangekondigde onderzoeken kunnen uitvoeren. De komende tijd zal de inspectie dit weer vaker doen.

Onaangekondigd onderzoek zal niet de norm worden. De Wet op het onderwijstoezicht bepaalt ook dat de inspectie ten minste vier weken voor aanvang van een onderzoek het bestuur in kennis stelt van de datum en het doel van onderzoek. Aankondiging van het onderzoek is dus de veruit meest voorkomende situatie. In de regel is er geen aanleiding voor onaangekondigd onderzoek en is er juist belang bij het aankondigen van het onderzoek. Dit stelt de onder toezicht gestelde in de gelegenheid zich op het bezoek voor te bereiden (zowel inhoudelijk als qua organisatie, bijvoorbeeld de aanwezigheid van gesprekspartners). De inspectie heeft zo de mogelijkheid is om het onderzoek zo efficiënt en effectief mogelijk vorm te geven.

De leden van de D66-fractie constateren dat een van de verklaringen van de dalende onderwijskwaliteit het gebruik van lesmaterialen is die niet wetenschappelijk onderbouwd zijn en niet bevorderlijk zijn voor leerprestaties. Deze leden vragen de ministers of de inspectie in het herijkte kader ook toezicht gaat houden op de kwaliteit van het lesmateriaal. Kunnen bijvoorbeeld de vakgroepen uit het voortgezet onderwijs een rol spelen in het beoordelen van de kwaliteit van het lesmateriaal, zo vragen deze leden.

De vrijheid van inrichting geeft scholen grote vrijheid bij de keuze van hun leermiddelen. Voor het bijzonder onderwijs benoemt de Grondwet die vrijheid expliciet. Voor de overheid is hier derhalve terughoudendheid geboden. Uiteraard kan de inspectie leermiddelen meenemen in het toezicht op bijvoorbeeld het voldoen aan de kerndoelen of het invullen van burgerschapsonderwijs. Het gaat er vooral om hoe de leermiddelen worden gebruikt in de context van het onderwijs en de lesinhoud. Daarbij vinden wij het belangrijk dat het veld zelf actief bevordert dat lesmateriaal gestoeld is op een degelijk wetenschappelijk fundament. In dat kader spannen wij ons in om het gesprek te

¹⁷ Brief Minister SZW van 19 juni 2020 (Eindrapportage verkenning informele scholing), Kamerstuk 29 614, nr. 153; Juridische mogelijkheden aangaande ongewenst gedrag in onderwijs Kamerstukken 33 905 en 29 614, nr. 16

¹⁸ Kamerstuk 29 754, nr. 572

¹⁹ (Handelingen II 2020/21, nr. 24. Debat over terreurdaad in Frankrijk en de vrijheid van meningsuiting)

²⁰ TK, 2020–2021, Grondrechten in een pluriforme samenleving, Kamerstuk 29 614, nr. 157

²¹ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 223

faciliteren over de kwaliteit van leermiddelen, en goed gebruik daarvan in de praktijk, tussen scholen en leermiddelenmakers.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de inspectie beoordeelt of kinderen, zoals toegezegd door de minister, kansrijk worden geadviseerd. Hoe voorkomt het kabinet dat er een te nauwe focus is op cito-scores? Hoe verhoudt de controle op dergelijke scores zich tot het beleid van kansrijk adviseren, zo vragen de leden.

Op schoolniveau neemt de inspectie het kansrijk adviseren in haar onderzoeken mee. Gekeken wordt hoe een school tot haar adviezen komt. Hierbij komt ook het heroverwegen van adviezen bij een ten opzichte van het schooladvies hoge eindtoetsscore aan de orde. Begin 2021 heeft de inspectie bij ruim 200 scholen onderzocht hoe zij hebben gereageerd op de oproep om kansrijk te adviseren. De inspectie heeft de scholen gevraagd welke adviesprocedure zij hebben gevolgd en waarin die afweek van eerdere jaren. Van de po-scholen liet 86 procent de schooladviezen bij twijfel al hoger uitvallen en een derde van deze groep zei dat dit jaar nog vaker te zullen doen dan voor de coronacrisis. De meeste scholen die de inspectie sprak, hadden hun schooladviezen bepaald op basis van een optimistische inschatting van wat leerlingen kunnen bereiken. Bij een kleine groep scholen (ongeveer 10%) bleek te weinig sprake van advisering op basis van een optimistische inschatting van wat leerlingen kunnen bereiken. In vervolg op dit onderzoek in het primair onderwijs naar de adviesprocedure tijdens de coronacrisis, wil de inspectie ook een beeld krijgen van hoe de vo-leerlingen in leerjaar 1 zijn geplaatst en hoe de vo-scholen hen in hun ontwikkeling volgen en ondersteunen. Zoals aangekondigd in het ontwerp-jaarwerkplan wil de inspectie onderzoek doen naar de relatie tussen het plaatsingsbeleid van scholen tijdens de coronapandemie en de schoolloopbanen van leerlingen.

De leden van de D66-fractie constateren dat een stijgende trend te zien is van het aantal categorale scholen. Hoe gaat de inspectie hiermee om in het kader van kansengelijkheid? Hoe kan het kabinet deze trend tegengaan, zo vragen de leden.

Een trend is een gegeven voor de inspectie. Categorale scholen voorzien in de behoefte van een groep ouders en leerlingen. Het onderwijsaanbod van een school is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en wordt gereguleerd via wet- en regelgeving. Indien het wenselijk blijkt om bepaalde trends op landelijk niveau tegen te gaan of te bevorderen, dient de verantwoordelijkheidsverdeling tussen schoolbestuur en overheid aangepast te worden via wijziging van wet- en regelgeving. Dit betreft een zeer ingrijpende stelselwijziging. [1]

De leden van de D66-fractie vragen de ministers of er een beeld is van hoeveel scholen afgelopen zomer een zomerprogramma hebben opgezet in het kader van het wegwerken van achterstanden. Is dit gemonitord? Hoe hebben scholen, leerlingen en leraren deze programma's ervaren en zijn zij van mening dat deze baat hebben gehad bij het wegwerken van achterstanden, zo vragen de leden.

Om leerachterstanden - opgelopen door de coronacrisis - in te halen, is de subsidieregeling 'Inhaal- en Ondersteuningsprogramma's' opgezet voor scholen en instellingen uit het primair onderwijs (PO), speciaal basisonderwijs (SBO), voortgezet onderwijs (VO), voortgezet speciaal onderwijs (VSO), speciaal onderwijs (SO), en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Onderzoekers van LEARN, verbonden aan de VU hebben de gehonoreerde aanvragen geanalyseerd die scholen voor PO, VO, S(B)O en VSO indienden gedurende de eerste twee aanvraagrondes (LEARN, maart 2021).²² Uit deze aanvragen is niet goed te achterhalen of en zo ja, hoeveel scholen een zomerprogramma hebben aangeboden. Wel is duidelijk dat zeer veel scholen ervoor kozen om leerlingen de gemiste leertijd in te laten halen, door hen extra ondersteuning/begeleiding te bieden, zowel tijdens als na schooltijd (bijvoorbeeld bijles en verlengde schooldag). In het najaar worden de resultaten verwacht van deelname aan de inhaal- en ondersteuningsprogramma's op het inlopen van leervertragingen.

Het organiseren van een zomer- of lenteschool is ook één van de interventies op de menukaart van het Nationaal Programma Onderwijs. Dit najaar ontvangt u de eerste voortgangsrapportage over het programma en kunnen wij u vertellen in hoeverre scholen van plan zijn om deze interventie in

Met opmerkingen [OD1]: Eventuele toevoeging: In het onlangs verschenen advies van de Onderwijsraad over later selecteren wordt voor het bevorderen van kansengelijkheid geadviseerd een driejarige brugklas in te voeren. Het is aan een volgend Kabinet om te bepalen hoe met deze aanbevelingen om te gaan.

²² Aanvragen ingediend in het eerste tijdvak dienen aangeboden te worden tussen 2 juni 2020 tot en met 31 augustus 2021 en ondersteunings- en inhaalprogramma's uit het tweede tijdvak moesten worden uitgevoerd tussen 1 oktober 2020 tot en met 31 augustus 2021

te zetten. In de daarop volgende rapportages zullen wij rapporteren over de daadwerkelijke uitvoering van de interventies door scholen.

De leden van de D66-fractie constateren dat het afgelopen jaar een uitdagend jaar is geweest voor veel scholen, leraren en leerlingen. Met name in het (v)so²³, waar niet alle leerlingen bijvoorbeeld baat hebben bij online lessen. Zij vragen de ministers hoe de inspectie hier rekening mee heeft gehouden. Ook vragen zij hoe de start van het schooljaar is verlopen in het (v)so.

De inspectie hield tijdens de coronaperiode in haar oordelen rekening met de omstandigheden, bijvoorbeeld waar het ging om onderwijstijd. In het huidige schooljaar doet de inspectie dat ook ten aanzien van de onderwijsresultaten. De inspectie geeft dit schooljaar (2021/2022) bij de onderzoeken die zij doet op scholen en afdelingen voor po, vo en so geen oordelen op de onderwijsresultaten (standaard OR1 uit het onderzoekskader van de inspectie). De beperkingen als gevolg van het coronavirus beïnvloeden immers deze resultaten, en deze invloed ligt voor een deel buiten de invloedssfeer van besturen en scholen.

Over de start van het schooljaar in het (v)so kunnen we geen algemene uitspraken doen. De inspectie heeft na de zomervakantie tot op heden in ieder geval geen meldingen ontvangen van schoolsluitingen van scholen in het (v)so.

Middelbaar beroepsonderwijs

De leden van de D66-fractie constateren dat Nederland een sterke sector beroepsonderwijs heeft. Zij zijn van mening dat mbo-studenten het fundament vormen van onze samenleving. Mbo-studenten verdienen, net als andere studenten, de beste kansen op goed onderwijs. Deze leden constateren dat instellingen vaak nog niet afwijken van de urennorm, ondanks dat dit wel wettelijk mogelijk is. Kan het kabinet toelichten wat zij doet om scholen hierover meer duidelijkheid te bieden.

Wij hebben de instellingen op verschillende manieren geïnformeerd over de mogelijkheid om af te wijken van de urennorm. Zo is in de brochure ruimte in regels²⁴ uitleg geboden over de mogelijkheid om af te wijken. Ook in de brochure ruimte in regels over leven lang ontwikkelen is onderwijstijd nogmaals aan bod gekomen.²⁵ Tot slot is onderwijstijd veelvuldig behandeld tijdens bijeenkomsten van de MBO Brigade.

De leden van de D66-fractie vragen de ministers of de inspectie zal toezien, nu fysiek onderwijs weer volledig mogelijk is, dat fysiek onderwijs ook daadwerkelijk de norm is. Deze leden hebben meerdere signalen gehad dat instellingen hier vanaf wijken.

Er is regelgeving inzake de onderwijstijd en de kwaliteit van het onderwijs. Deze maakt geen onderscheid tussen digitaal afstandsonderwijs en fysiek onderwijs. Daarbij is strikt genomen fysiek onderwijs niet in alle gevallen de norm. Wel zien we fysiek onderwijs als de kern van het onderwijs en is in een aantal gevallen de vereiste onderwijskwaliteit niet of minder goed mogelijk bij het digitaal op afstand verzorgen van bepaalde onderdelen van het onderwijsprogramma. Tegelijkertijd kan digitaal afstandsonderwijs in aanvulling op fysiek onderwijs ook waarde toevoegen, bijvoorbeeld in het kader van gepersonaliseerd leren, beroepspraktijkvorming-begeleiding en onderwijsinnovatie. De inspectie ziet, mede op basis van signalen, toe op de naleving van de wettelijke eisen, die per onderwijssector verschillen. Ook ziet zij toe op de kwaliteit van het onderwijs die zowel bij fysiek als digitaal afstandsonderwijs voldoende moet zijn.

Ten slotte vragen de leden van de D66-fractie of de ministers een update kunnen geven over het actuele stagetekort bij mbo-studenten.

Vanuit het Actieplan stages en leerbanen monitort SBB de stagetekorten. De laatste meting van 30 september 2021 geeft aan dat er nog 7.762 tekorten aan stages en leerbanen zijn gemeld. Dit is geleidelijke afname ten opzichte van de laatste cijfers van 1 juli 2021, toen waren er 8.355 stagetekorten gemeld. In januari 2021 waren de stagetekorten rond de 20.000. De cijfers van de

²³ (v)so: (voortgezet) speciaal onderwijs

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/10/05/ruimte-in-regels-in-het-mbo>

²⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/09/30/ruimte-in-regels-een-flexibel-mbo-aanbod-voor-leven-lang-ontwikkelen>

stagetekorten staan op de website van SBB gepubliceerd. Met name in de sectoren Zorg en Welzijn en Zakelijke dienstverlening zijn de stagetekorten het grootste. Met de verlenging van het Actieplan zal SBB de stagetekorten blijven monitoren in samenwerking met de onderwijsinstellingen en bedrijfsleven, zodat er adequate acties kunnen worden ondernomen om de stagetekorten tegen te gaan.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben de uitwerking van de motie van de leden Rog en Bruins²⁶, die vraagt om een duidelijk kader op te stellen waaruit de reikwijdte van het toezicht van de inspectie op het burgerschapsonderwijs moet blijken, tot zich genomen. Deze leden vragen de ministers in hoeverre zij van mening zijn dat de intentie van de motie, te weten een duidelijk afgebakend kader voor het toezicht van de inspectie op de burgerschapsopdracht, voldoende tot uiting is gebracht in de onderzoekskaders. Kunnen de ministers nader toelichten in hoeverre er ruimte is voor eigenstandig handelen van de inspectie vanwege de ruime definitie die is opgesteld voor burgerschapsonderwijs en in hoeverre zij dit wenselijk vinden? Waar eindigt de ruimte voor de school om een eigen invulling te geven aan deze burgerschapsopdracht en waar begint het toezicht van de inspectie? Gaarne ontvangen deze leden een uitgebreide toelichting.

De onderzoekskaders geven zowel in verschillende standaarden als in de (in het kader opgenomen) toelichting daarop, aan hoe het toezicht wordt ingevuld. Waar de wet expliciete eisen formuleert (bijvoorbeeld: er moet aandacht zijn voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat) ziet de inspectie erop toe dat scholen daaraan invulling geven. De inhoud daarvan is, in aansluiting bij de wet, omschreven in de kaders. Waar er geen wettelijke eisen zijn, stelt ook de inspectie geen eisen. Er is dus geen ruimte voor eigenstandig handelen van de inspectie, omdat het toezicht – zoals neergelegd in de standaarden en de toelichting daarbij – zich beperkt tot wat in de wet is vastgelegd. De ruimte voor de school begint dus waar de wet eindigt. Zie in dit verband ook de vraag van de leden van de VVD-fractie over de motie Rog en Bruins. Aanvullend kan worden opgemerkt dat de inspectie in haar overleg met het scholenveld de vinger aan de pols houdt en eventuele problemen kunnen worden gesignaleerd, terwijl individuele scholen gebruik kunnen maken van mogelijkheden voor klachten en beroep.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers of de inspectie met de nieuwe invulling van de burgerschapsopdracht zoals uitgewerkt in het toezichtskader ook daadwerkelijk beter en eerder kan handhaven? Kan in dit kader worden aangegeven hoe de escalatieladder er op dit punt in de praktijk uitziet en in hoeverre deze verschilt van de eerdere escalatieladder, zo vragen de leden.

De wet bepaalt welke inhoud bevordering van burgerschap tenminste moet omvatten, te weten basiswaarden van de democratische rechtsstaat en sociale en maatschappelijke competenties. De wet vraagt bovendien dat er sprake is van burgerschapsonderwijs dat doelgericht en samenhangend is. Dit biedt goede mogelijkheden voor het toezicht, zowel wat betreft de algemene bevordering daarvan (bijvoorbeeld: voorziet het curriculum in de gevraagde inhoud?) als in de vorm van adequate handhaving (bijvoorbeeld: is het door de school geplande curriculum zichtbaar in de praktijk?).

Het toezicht op burgerschap is opgenomen in het reguliere toezicht van de inspectie en daarmee onderdeel van de reguliere escalatieladder. Deze komt in de kern neer op signalering van tekorten, het geven van opdrachten tot herstel en het toezien op de realisering daarvan en, bij het uitblijven van verbetering, tot sanctionering met intrekking van de bekostiging door de ministers als ultimum remedium.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de motie van de leden Kuik en Smals²⁷, waarin de regering is verzocht om samen met de maatschappelijke partners binnen het mbo te onderzoeken wat de reële richtlijn is om effectief burgerschapsonderwijs vorm te geven, en daarbij expliciet te maken welke inzet de mbo-instelling minimaal moet leveren om

²⁶ Kamerstuk 35 352, nr. 21

²⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 466

effectief burgerschapsonderwijs te geven. Welke rol, zo vragen deze leden, zouden de onderzoekskaders van de inspectie hierbij kunnen spelen.

Op dit moment loopt er onderzoek naar een richtinggevend kwaliteits- en afwegingskader voor Burgerschap (en LOB). Deze motie wordt in dit onderzoek meegenomen. Op de uitvoering van de motie zullen wij terugkomen in de Kamerbrief evaluatie Burgerschapsagenda mbo 2017-2021. Deze brief volgt in de eerste helft van 2022. Naar aanleiding van dit onderzoek zal vervolgens worden bekeken wat de uitkomsten daarvan eventueel betekenen voor het toezicht op het burgerschapsonderwijs in het mbo. Het onderzoekskader van de inspectie richt zich op de wettelijke eisen ten aanzien van burgerschapsonderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen de ministers naar de uitwerking van de motie van de leden Westerveld, Bisschop, Van Meenen en Rog²⁸ over in de rapportages van de inspectie beter tot uitdrukking brengen van het onderscheid tussen de oordelende rol van de inspectie op basis van de deugdelijkheidseisen en de andere meer stimulerende rol van de inspectie. Deze leden lezen dat door de aanpassing van de onderzoekskaders op dit punt, het ook makkelijker is dit onderscheid aan te houden in de rapportages. Deze leden vragen de ministers aan te geven hoe dit er in de praktijk uit zal zien en of op enigerlei wijze erop wordt toegezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Hooft daarbij, volgens de ministers, ook dat de waardering 'goed' en de oordelen 'voldoende' en 'onvoldoende' in dezelfde tabel worden gezet en in hoeverre is dit in lijn met de bovengenoemde motie van het lid Westerveld c.s.? Zijn de ministers het met deze leden eens dat door dit zo in een tabel te plaatsen op zijn minst de suggestie wordt gewekt dat er een bepaalde vorm van oplopende oordelen/waarderingen is en dit niet bijdraagt aan het duidelijke onderscheid tussen de twee rollen van de inspectie in de rapportages? Gaarne ontvangen deze leden een nadere toelichting.

De inspectie maakt in de onderzoekskaders onderscheid tussen basiskwaliteit en aanvullende ambities. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 24 juni 2021, waarbij de onderzoekskaders aan uw Kamer zijn verzonden, zijn de onderzoekskaders op verschillende punten aangepast om het onderscheid tussen controleren en stimuleren scherper aan te brengen. In de kaders zijn de standaarden gelijkwaardiger en hebben ze nu allemaal een wettelijke onderbouwing. Nieuwe wetgeving is verwerkt. Verder staan er in de onderzoekskaders geen voorbeelden meer bij 'aanvullende ambities'. Er is wel gesuggereerd dat van die voorbeelden die wel in de onderzoekskaders 2017 stonden een normerende werking zou uitgaan. Dat was geenszins de bedoeling van de inspectie. Met deze aanpassing onderstreept de inspectie dat besturen en scholen hier zelf aan zet zijn. In het verlengde van het in de onderzoekskaders gemaakte onderscheid tussen basiskwaliteit en ambities maakt de inspectie in haar instellingsrapporten onderscheid tussen de beoordeling van de naleving van de deugdelijkheidseisen (voldoen het bestuur en zijn scholen aan de basiskwaliteit?) en anderzijds de waardering van de ambities. De inspectie hanteert een intern kwaliteitssysteem dat er voor zorgt dat dit op de juiste wijze gerapporteerd wordt.

In de tabel maakt de inspectie een duidelijk visueel onderscheid tussen oordelen 'Voldoende' en 'Onvoldoende' en de waardering 'Goed'. De tabel maakt helder wat het onderscheid is tussen verschillende rollen van de inspectie (controle en stimulering) en dat er (enkel) bij de waardering 'Goed' sprake is dat scholen op alle standaarden minimaal Voldoende moeten scoren en daarbij op een aantal standaarden de waardering 'Goed'. De Wet op het onderwijstoezicht bepaalt dat er in de onderzoekskaders en in de rapporten een helder onderscheid wordt gemaakt tussen wat een oordeel is en wat een waardering.

De leden van de CDA-fractie lezen in de gespreksverslagen dat er kritiek is vanuit het onderwijsveld dat de inspectie stelt dat de kwaliteit van bedrijfsvoering gelijk is aan de kwaliteit van onderwijs. Zijn de ministers het met deze leden eens dat dit twee verschillende zaken betreft en daarom op het eerste gezicht de gelijktrekking hiervan niet logisch is? De inspectie stelt in de gespreksverslagen dat dit samenvoegen uit evaluaties zou komen en omdat deze twee punten in de verantwoording van de jaarstukken ook samenhangt. Deze leden zouden graag willen weten wat de achterliggende reden is die in de evaluaties is aangegeven hiervoor en welke partij(en) dit heeft (hebben) aangedragen. Wat is precies de verbetering van het samenvoegen en wat is de toegevoegde waarde ten opzichte van de oude situatie, zo vragen de leden.

²⁸ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 142

De inspectie stelt niet dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering gelijk is aan de kwaliteit van het onderwijs. Dat is ook niet in het onderzoekskader te lezen. Wel spreekt de inspectie besturen aan op hun integrale verantwoordelijkheid, dat wil zeggen hun verantwoordelijkheid voor zowel de onderwijskwaliteit als de financiën.

Onder meer de recente discussies rond de hoogte van de vermogens laten zien dat het zinvol is de beide gebieden in samenhang te beschouwen. Financiën en onderwijskwaliteit hebben met elkaar te maken, grijpen op elkaar in. Mede daarom vroeg de inspectie in de laatste Financiële Staat van het Onderwijs 2019 (januari 2021) aandacht voor beleidsrijk begroten. Door de beide gebieden in samenhang te beschouwen doet de inspectie recht aan de integrale verantwoordelijkheid van de besturen. Dit sluit aan bij de opvattingen van onder meer de raden in de zogeheten ringen.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of de besturen voldoende zijn voorbereid op het nieuwe inspectietoezicht waarbij van besturen meer verwacht wordt en besturen ook een oordeel 'onvoldoende' kunnen krijgen voor bestuurlijk handelen. Deze leden vragen of de besturen voldoende duidelijk is wat er precies van hen verwacht wordt en wat de consequenties kunnen zijn. Hoe zijn de besturen hierover geïnformeerd? Deze leden vragen tevens wat een oordeel 'onvoldoende' op het gebied van bestuurlijk handelen in de praktijk precies betekent. Is er mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen een dergelijk oordeel en wat is de escalatieladder ten aanzien van bijvoorbeeld verscherpt financieel toezicht en in hoeverre verschilt dit ten opzichte van hoe het tot dusverre was geregeld, zo vragen de leden.

Over de onderzoekskaders heeft overleg met het onderwijsveld plaatsgevonden.²⁹ Daarnaast is onder meer via nieuwsbrieven over de nieuwe onderzoekskaders gecommuniceerd. De ontwikkeling naar een grotere verantwoordelijkheid voor besturen is in het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw ingezet. Dit heeft geleid tot professionalisering van besturen. In redelijkheid mag verwacht worden dat het overgrote deel van de besturen inmiddels weet wat er van hen verwacht wordt. In het toezicht is de grotere focus op de besturen rond 2010 ingezet, met 2017 als jaar waarin het vernieuwde, bestuursgerichte toezicht een feit werd. De nieuwe onderzoekskaders zijn een voortzetting daarvan.

Een beoordeling 'Onvoldoende' voor bestuurlijk handelen betekent in de praktijk dat een bestuur op een of meer standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie 'Onvoldoende' scoort. Er is in dat geval altijd sprake van de overtreding van een of meer wettelijke deugdelijkheidseisen. Het oordeel 'Onvoldoende' op bestuursniveau zal in de regel gepaard gaan met één of meer herstelopdrachten. Tegen het oordeel 'Onvoldoende' op bestuursniveau is geen bezwaar en beroep mogelijk. Tegen een oordeel 'Onvoldoende' kan wel bij de civiele rechter worden geprocedeerd. Volgt er in een later stadium eventueel een sanctie, dan kan de gang naar de bestuursrechter worden gemaakt. Een en ander volgt uit de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht.

De escalatieladder ten aanzien van financieel toezicht is niet gewijzigd. Als de inspectie financiële risico's vermoedt, dan volgt een nadere analyse. Soms vraagt de inspectie daarvoor aanvullende informatie op bij een bestuur. Indien de inspectie vaststelt dat bij ongewijzigd beleid de continuïteit van het onderwijs binnen 2 jaar in het geding kan zijn, dan kan de inspectie de instelling onder aangepast financieel toezicht plaatsen. Het bestuur of de instelling moet dan een herstelplan opstellen om binnen 2 jaar perspectief te hebben op voortgang van goed onderwijs bij bewust financieel beheer. De inspectie monitort periodiek of de maatregelen in het herstelplan volgens het plan verlopen. Onder bepaalde omstandigheden kan de minister ingrijpen door een bestuur een zogeheten aanwijzing te geven.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

Veranderingen ten opzichte van 2017

De leden van de PvdA-fractie waarderen de uitgesproken intentie dat de aan de orde zijnde veranderingen een versteviging betekenen van de in 2017 ingezette richting. Echter voorgenomde leden maken zich zorgen over enkele aangekondigde veranderingen. Alhoewel de wijze waarop de onderzoekskaders veranderen onduidelijk is beschreven en ruimte laat voor interpretatie lijkt de inspectie hiermee de mogelijkheid

²⁹ [Verwijzen naar verslag ringen](#)

te krijgen niet alle scholen meer elke vier jaar door te lichten. Kan het kabinet dit toelichten? Wat wordt bedoeld met de 'proportionaliteit' van het toezicht? In welke mate betekent dit een verlaging van het aantal fysieke inspecties? Kan concreet worden gesteld hoeveel scholen wel elke vier jaar een bezoek kunnen verwachten en hoeveel niet? Heeft deze proportionaliteit te maken met de verdeling van (schaarse) financiële middelen die de inspectie toekomen? Zo nee, kan worden uitgelegd waarom het kabinet van mening is dat de inspectie haar taak beter kan volbrengen door deze taak minder uit te voeren? Kan er een overzicht worden toegevoegd van welke (financiële) versteviging van de inspectie nodig is om het vierjaarlijkse bezoek van elke school in het funderend onderwijs doorgang te laten vinden? Hoe wordt voorzien dat het aantal bezoeken zich de komende jaren zal ontwikkelen, zo vragen de leden.

De inspectie wil haar capaciteit zo gericht mogelijk inzetten. Onderzoek op scholen blijft daarbij belangrijk. In haar toezicht wil de inspectie optimaal kunnen aansluiten op de verschillen tussen besturen en scholen. De inspectie wil de keuzes in en de intensiteit van het toezicht proportioneel bepalen, in relatie tot de kwaliteit van het bestuur. Daarbij wordt onderzoek op maat uitgevoerd, rekening houdend met de kenmerken van het bestuur en de scholen. Naast deze onderzoeken bij besturen en hun scholen wil de inspectie in situaties waarin dat nodig is, meer gericht onderzoek uitvoeren op scholen. Dit betekent overigens niet dat er besturen en scholen zijn die uit het zicht verdwijnen. De inspectie houdt op verschillende manieren zicht op de kwaliteit van scholen in het funderend onderwijs. Een belangrijk instrument is de jaarlijkse risicoanalyse waarbij alle besturen en scholen onder de loep worden genomen. Daarnaast bezoekt de inspectie elke vier jaar alle besturen om erop toe te zien dat de besturen de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen waarborgen. In dat kader voert de inspectie verificatieonderzoeken uit bij een steekproef van de scholen om te zien of de kwaliteit daadwerkelijk gewaarborgd is. De inspectie voert ook representatieve steekproeven uit, peilingsonderzoeken en themaonderzoeken.

Besturen en opleidingen verschillen van elkaar. De kwaliteit, de wijze van organiseren en ontwikkelen en ook de omstandigheden kunnen verschillen. De inspectie sluit daar in haar toezicht op aan: de inspectie bepaalt de intensiteit van het toezicht per bestuur, op basis van de uitgangspunten die zijn opgenomen in artikel 4 van de Wet op het onderwijstoezicht.

Het niet meer elke vier jaar bezoeken van alle scholen in het funderend onderwijs betekent niet perse dat er minder fysieke inspecties plaatsvinden. Het is niet op voorhand te zeggen hoeveel scholen elke vier jaar een bezoek kunnen verwachten.

Gelet op de verschillende vormen van onderzoek die de inspectie bij scholen uitvoert zal het aantal bezoeken niet perse minder zijn en zal het deel van de scholen dat in een periode van vier jaar bezocht wordt nog steeds fors zijn. Sommige scholen zullen vaker bezoek krijgen, andere scholen minder vaak. De keuzes worden met name op risico's gebaseerd en op het belang om voor bepaalde belangrijke thema's representatieve steekproeven te doen.

De keuze om niet meer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken, is niet ingegeven vanuit de verdeling van (schaarse) financiële middelen. Deze keuze komt voort uit de wil om het toezicht meer proportioneel en gericht in te zetten, de inspectie denkt daarmee haar taak beter te kunnen volbrengen.

Het vierjaarlijks bezoek van elke school in het funderend onderwijs zou in principe met de huidige financiële middelen kunnen worden gerealiseerd. Dat zou dan wel betekenen dat er minder capaciteit overblijft voor situaties waarin de inzet van het toezicht meer nodig is. Samen met de inspectie verwachten wij dat de inspectie haar taak beter kan uitvoeren en effectiever kan zijn door haar toezicht meer proportioneel en gericht in te zetten. Overigens zonder zicht op de besturen en scholen te verliezen, toezicht is immers meer dan inspectiebezoek. Zo licht de inspectie alle besturen en scholen jaarlijks door op basis van een risicoanalyse.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie of met deze verandering van beleid rekening is gehouden met stigma en beeldvorming in het verschil aanbrengen tussen scholen die wel geïnspecteerd worden en scholen die niet geïnspecteerd worden. Ziet het kabinet in dat deze tweedeling een reële kans met zich meebrengt tot stigma, daar meer 'succesvolle' scholen een dergelijk bezoek niet krijgen? Deelt het kabinet de mening van de leden dat een bezoek van de inspectie een positief effect heeft of kan hebben op de kwaliteit van onderwijs? Lopen scholen die bij voorbaat worden overgeslagen voor een inspectie daarmee niet een kans mis, zo vragen de leden.

Wij zien hier niet het gevaar van stigmatisering of beeldvorming. Nog steeds bezoekt de inspectie veel scholen, bij risico's, maar ook bijvoorbeeld in het kader van een themaonderzoek. Er zullen dan ook geen scholen zijn die (over een langere periode) in het geheel geen bezoek meer krijgen.

Wij delen uw mening dat inspectiebezoek een positief effect kan hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Tegelijkertijd kan de inspectie niet én alle scholen bezoeken én in staat zijn om extra inzet te plegen waar dat nodig is. Wij delen de keuze voor een proportionele en gerichte inzet van het toezicht. Dit stelt de inspectie in staat om soepel te zijn waar dat kan en gericht op te treden waar dat moet. Zie ook hierboven.

Naast het toezicht zijn er meer factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs, zoals professionalisering, een lerende cultuur, investeringen in kwaliteit en waarderend leiderschap, laat het onderzoek van de Radboud Universiteit zien.³⁰

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie het kabinet te reflecteren op de rol die hij ziet weggelegd voor de inspectie met betrekking tot de verbetering van de basisvaardigheden in een tijd dat een kwart van de 15-jarigen niet goed genoeg kan lezen om mee te komen in de maatschappijen het toenemende lerarentekort de kwaliteit van onderwijs almaar meer onder druk zet. Wat is het ideaalbeeld van het functioneren van de inspectie en welke middelen zouden er nodig zijn om daaraan te voldoen, zo vragen de leden.

Juist om in te kunnen spelen op de genoemde problematiek, is het belangrijk dat de inspectie gerichte keuzes kan maken en minder vast zit aan bijvoorbeeld het elke vier jaar bezoeken van alle scholen. Het is belangrijk dat de inspectie knelpunten in kaart brengt en aankaart en dat de inspectie daar is waar dat het meest nodig is. Dit is mogelijk met de huidige middelen.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat voor sommige scholen de inwerkingtreding van bovengenoemd wetsvoorstel betekent dat zij hun burgerschapsonderwijs zullen moeten aanpassen. De leden vragen aan de hand van de nieuwe onderzoekskaders hoe de inspectie toezicht gaat houden op het uitvoeren van deze nieuwe eisen omtrent burgerschapsonderwijs. Wordt het enkel meegenomen in het reguliere inspectietoezicht? Of wordt er nu na inwerkingtreding van de wet op alle scholen gekeken hoe het ervoor staat? Zijn scholen erop gewezen dat er per 1 augustus nieuwe eisen zijn inzake het burgerschapsonderwijs? Hoe lang krijgen scholen zoals het Gomarus College de tijd om het burgerschapsaanbod aan te passen, zo vragen de leden.

Toezicht op burgerschap is een herkenbaar en substantieel onderdeel van de onderzoekskaders van de inspectie. Burgerschap is onderdeel van het reguliere toezicht, en krijgt op dezelfde wijze aandacht als de andere aspecten van kwaliteit. Dit gebeurt in alle vormen van het toezicht, niet alleen in het toezicht op besturen en scholen, maar ook in vormen van stelseltoezicht, zoals thematische onderzoeken en peilingsonderzoeken.

Scholen zijn zowel door ons als door de inspectie geïnformeerd over de inwerkingtreding en de inhoud van de wet. Aanvullende voorlichting wordt in de komende periode voortgezet, onder meer door verdere voorlichting over de ondersteuning en herhaalde voorlichting over de wet en het onderzoekskader. De inspectie houdt rekening met wat in redelijkheid van een school verwacht mag worden in het eerste jaar van inwerkingtreding en met de uitdagingen waar scholen mee te maken hebben vanwege corona. Op de wettelijke verplichting dat het onderwijs en de schoolcultuur in overeenstemming moeten zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat wordt vanaf 1 augustus 2021 door de inspectie toegezien; er bestaat geen ruimte voor scholen om in strijd met basiswaarden te handelen.

De tekortkomingen die de inspectie heeft geconstateerd op de Gomarus Scholengemeenschap - en de herstelopdrachten die daarvoor zijn gegeven - hebben geen directe betrekking op het burgerschapsonderwijs, maar raken aan de sociale veiligheid en de invulling van de kerndoelen. Het onderzoek is verricht voordat de nieuwe burgerschapsbepaling in werking is getreden. Ook hier ziet de inspectie toe op realisering van burgerschapsonderwijs conform de nieuwe wettelijke eisen. Net als alle andere scholen, moet Gomarus per 1 augustus 2021 voldoen aan de nieuwe

verspreken
is ongewaardeerd
wetgeving PvdA-
onderzoek!
(gaat om
keerpunt (nu))

³⁰ Invoegen link rapport Radboud

burgerschapsopdracht. Indien de inspectie een overtreding constateert, zal een opdracht worden gegeven om de overtreding te herstellen. Daarbij geldt dat ernstige tekortkomingen, zoals strijdigheid met basiswaarden, op zo kort mogelijke termijn hersteld moet worden. Voor meer algemene ontwikkelpunten, die meer tijd vragen, zal meer tijd worden gegeven.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de brief van de ministers ook dat "De inspectie terughoudendheid zal betrachten als het gaat om het toezicht op de visie van scholen, maar scherp toezien of deze visie conform de wettelijke eisen tot uiting komt en alle onderdelen bevat die het wetsvoorstel daaraan stelt." Kan het kabinet uitleggen wat hiermee bedoeld wordt en hoe dit in de praktijk eruit zal zien? Op wat wordt precies terughoudendheid betracht en op wat wordt scherp toegezien? Kan het kabinet ook aangeven welke vrijheid inzake burgerschapsonderwijs scholen nog hebben na de invoering van de aangescherpte burgerschapsopdracht en in hoeverre die vrijheid niet botst met het aangenomen amendement van het lid Van den Hul c.s.³¹ over het bijbrengen van kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid en het bevorderen van een veilige omgeving, zo vragen de leden.

De wet is zo ingericht dat er ruimte bestaat voor een invulling die past bij de identiteit en grondslag van de school. Dit vraagt om terughoudend toezicht aangaande de visie van de school en de realisering daarvan in de onderwijspraktijk. Tegelijkertijd is deze ruimte niet onbegrensd en stelt de wettelijke bepaling eisen waaraan het burgerschapsonderwijs en de schoolcultuur moeten voldoen. De inspectie ziet erop toe dat scholen daaraan invulling geven. Deze eisen begrenzen waar nodig ook eigen invullingen van scholen, als die niet passen binnen het wettelijk kader; ook daarop ziet de inspectie toe. Zo zullen de visie en de schoolcultuur in overeenstemming dienen te zijn met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en moeten scholen conform het amendement Van Den Hul kennis over en respect voor diversiteit en gelijkheid bevorderen en zorgdragen voor een veilige schoolcultuur. Zie eveneens het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het amendement Van den Hul en de motie Rog en Bruins, hierboven.

Inbreng van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het goed en terecht dat in de kabinetsbrief wordt aangegeven dat er ook met de nieuwe onderzoekskaders van de inspectie ruimte is voor een schooleigen invulling van de burgerschapsopdracht, passend bij de onderwijsvrijheid die scholen toekomt, en dat de inspectie terughoudendheid zal betrachten bij het toezicht. Tegelijk lezen zij in de onderzoekskaders van de inspectie een vrij uitgebreide operationalisering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De genoemde leden constateren dat woorden als vrijheid, gelijkheid en solidariteit een spectrum aan contextafhankelijke betekenissen hebben, die ieder kan uitleggen binnen zijn eigen mens- en maatschappijvisie. Het is belangrijk dat de overheid blijft toetsen op de deugdelijkheid van het onderwijs, maar zich niet laat verleiden tot het beoordelen van de onderliggende visie op mens en maatschappij. Een terughoudende rol van de inspectie is derhalve noodzakelijk bij het toezicht op de burgerschapsopdracht. Het belang van dit punt wordt onderstreept door de Raad van State; die gaf in zijn advies bij het wetsvoorstel over de burgerschapsopdracht aan dat "voorkomen moet worden dat de inspectie een eigen, interpretatieve koers gaat varen en aan de hand van die koers conflicten over de invulling van de burgerschapsopdracht ontstaan". De leden vragen of de ministers op dit punt kunnen reflecteren en nader kunnen toelichten hoe het toezicht op de burgerschapsopdracht vorm krijgt.

De onderzoekskaders geven een concrete uitwerking aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, in de vorm van acht elementen die de minimale kern vormen waaraan een school moet voldoen bij de bevordering van respect voor en kennis van basiswaarden (te weten: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip voor anderen, verdraagzaamheid, autonomie, het afwijzen van onverdraagzaamheid, het afwijzen van discriminatie en verantwoordelijkheidsbesef). Deze uitwerking is uitsluitend gebaseerd op de wet en de wetshistorie. Er is geen sprake van eigen uitwerkingen van de basiswaarden door de inspectie. Een van de doelen van de herziene wettelijke burgerschapsopdracht was om onder meer op dit punt duidelijkheid te geven. Deze wettelijke uitwerking keert terug in het kader en legt daarmee vast hoe het toezicht in de praktijk vorm krijgt.

³¹ Kamerstuk 35 352, nr. 16

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de onderzoekskaders de volgende passage:
"De inspectie stelt vast of het bestuur zorg draagt voor een schoolklimaat dat in overeenstemming is met de basiswaarden, waarin leerlingen oefenmogelijkheden wordt geboden en voor een veilig, inclusief schoolklimaat waarin allen zich geaccepteerd voelen." Kunnen de ministers aangeven of en zo ja hoe de nieuwe burgerschapsopdracht invloed heeft op de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op sociale veiligheid op scholen, zo vragen de leden.

De wettelijke zorgplicht sociale veiligheid vraagt van besturen en scholen al het mogelijke te doen dat nodig is om ervoor te zorgen dat leerlingen in een veilige omgeving onderwijs kunnen volgen. Jaarlijkse monitoring van de veiligheidsbeleving speelt daarbij een belangrijke rol. Daarmee ontstaat ook een beeld van het schoolklimaat en eventuele tekorten daarin. In het toezicht speelde de monitoring van de sociale veiligheid al een belangrijke rol en dat zal niet veranderen. Voor zover vanuit het perspectief van de burgerschapsopdracht sprake is van risico's rond gebrek aan inclusiviteit of acceptatie en/of onvoldoende veiligheid als gevolg daarvan, krijgen deze risico's aandacht van de inspectie in het kader van de sociale veiligheid dan wel de wettelijke burgerschapsopdracht.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang tussen het toezicht op de burgerschapsopdracht en de curriculumherziening. Ook de Raad van State vroeg eerder al aandacht voor dit punt: "Gelet op de complexiteit van het burgerschapsbegrip en het voorshands ontbreken van kerndoelen en eindtermen verwacht de Afdeling dat het ook voor de inspectie in het kader van het toezicht erg lastig zal zijn om te beoordelen of aan de betreffende eisen wordt voldaan." Kunnen de ministers op dit punt ingaan? Kunnen zij garanderen dat ook bij de kerndoelen en eindtermen terughoudendheid wordt betracht als het gaat om de invulling van het burgerschapsonderwijs, zo vragen de leden.

Scholen moeten bij de invulling van hun burgerschapsonderwijs ruimte behouden om dit te doen op een wijze die past bij hun identiteit en grondslag. Zowel bij het wetsvoorstel als bij de curriculumbijstelling is dit een belangrijk uitgangspunt. De kerndoelen en eindtermen beschrijven enkel de minimum vereisten aan kennis en vaardigheden waar iedere leerling mee in aanraking moet komen. Hoe scholen vervolgens invulling geven aan deze kerndoelen en eindtermen – en ook het burgerschapsonderwijs als geheel – is aan hen. De wet bevat duidelijke criteria waarop de inspectie zal toezien, zoals aandacht voor basiswaarden en sociale en maatschappelijke competenties. Dat betekent dat scholen als onderdeel van de genoemde ruimte tenminste deze aspecten realiseren, en dat deze aspecten de ruimte van scholen begrenzen, als sprake zou zijn van strijdigheid met basiswaarden.

De kerndoelen en eindtermen die raken aan burgerschap zullen in lijn zijn met de uitgangspunten van de burgerschapsopdracht. De balans die in de burgerschapsopdracht is gevonden tussen duidelijkheid, verantwoordelijkheid, vrijheid en terughoudendheid komt daarmee ook terug bij de uitwerking van het curriculum.

Inbreng van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie vragen of het nieuwe onderzoekskader voldoende voorziet in het signaleren van sociale (on)veiligheid op scholen (zoals in het geval van homoseksuele leerlingen op het Gomar College). Zo ja, hoe? Zo nee, waar valt nog ruimte te behalen? Kan het kabinet zich in de onderbouwing van uw antwoord beroepen op adviezen van onafhankelijke (onderzoeks)commissies over de inspectie op het onderwijs, zo vragen de leden.

De huidige wet met betrekking tot de verduidelijking van de burgerschapsopdracht en het nieuwe onderzoekskader geven de inspectie een sterkere basis om op te treden bij signalen van sociale (on)veiligheid op scholen als gevolg van een schoolcultuur die in strijd is met de basiswaarden. Daarnaast stelt ook de wettelijke zorgplicht ten aanzien van sociale veiligheid daaraan eisen. Scholen moeten op basis van de aangescherpte burgerschapsbepaling zorgdragen voor een schoolcultuur in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, solidariteit en gelijkwaardigheid). Dit onderdeel van de wettelijke bepaling is ook is uitgewerkt in het onderzoekskader.

Het onderzoekskader van de inspectie is gebaseerd op wet- en regelgeving. Dat betekent dat net als voorheen onder meer van scholen wordt gevraagd de sociale veiligheid van leerlingen jaarlijks te monitoren. Het toezicht van de inspectie is mede hierop gebaseerd, en daarnaast op signalen, indicaties van risico's en incidenten. De wettelijke zorgplicht bevat geen eisen voor de instrumenten waarmee de sociale veiligheid in kaart moet worden gebracht. Dat geeft de mogelijkheid om zowel uitgebreide als beknoptere instrumenten te gebruiken. Monitoringsinstrumenten geven bovendien algemene beelden, waarin de veiligheidsbeleving van kleine, specifieke groepen mogelijk niet altijd zichtbaar zal zijn. Het kan dus niet worden uitgesloten dat ervaren onveiligheid onder de oppervlakte blijft. De inspectie werkt risicogericht en is onder meer op het detecteren van dergelijke situaties gericht.

Momenteel wordt wel bekeken hoe de samenwerking tussen de inspectie en organisaties als het COC en SSV verbeterd kan worden. Expertise wordt uitgewisseld en er komt een periodiek overleg. Signalen die binnenkomen bij organisaties of hen zelf opvallen tijdens trainingen/voorlichting op school kunnen op deze manier zo nodig ook sneller opgepakt worden door de inspectie.

Mede naar aanleiding van de motie Peters en Pouw-Verweij³² onderzoeken wij een uitbreiding van de meldplicht voor scholen met signalen over ernstige sociale incidenten. Er zijn geen adviezen van onafhankelijke (onderzoeks)commissies over het signaleren van sociale onveiligheid door de inspectie voorhanden. Beleid en toezicht worden gebaseerd op uitkomsten van onderzoek, bijvoorbeeld kennis uit evidence based onderzoek naar anti-pestmethoden.

De leden van de Volt-fractie merken op dat de ministers in hun brief aan geven dat 'hierbij de inspectie sterker de nadruk [legt] op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs en voor adequaat financieel beheer'. Hoe wordt door middel van het onderzoekskader toegezien op verschillen in bestuurskwaliteit tussen scholen ('sterke' en 'zwakke' scholen/besturen)? Volgen uit het oordeel van de inspectie ook aanbevelingen voor specifieke ('zwakke') scholen ter verbetering van hun financieel beheer, zo vragen de leden.

In het onderzoekskader zijn 3 standaarden geformuleerd die zich op zowel de besturing van de kwaliteit als de besturing van de financiën richten. In het kader wordt ook duidelijk hoe daarbij tot een oordeel wordt gekomen. Bij een bestuursonderzoek worden scholen waarbij risico's geconstateerd zijn nadrukkelijk in het onderzoek betrokken.

Als blijkt dat besturen serieuze tekortkomingen vertonen in hun financieel beheer, krijgen zij verscherpt financieel toezicht. In het kader daarvan geeft de inspectie niet expliciet adviezen of aanbevelingen, maar worden besturen wel gestimuleerd om hun financieel beheer, eventueel met externe hulp, te verbeteren.

Inbreng van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie vinden het geen gelukkige situatie dat de behandeling van de onderzoekskaders in het parlement nog gaande is, terwijl de kaders al in werking zijn getreden. Weliswaar worden de kaders ter informatie toegezonden, maar dat toezenden is wel geregeld om het parlement duidelijk in de gelegenheid te stellen om te bezien in hoeverre de onderzoekskaders daadwerkelijk een getrouwe overzetting van de wettelijke kaders zijn. Deze leden vragen of het kabinet de ambitie heeft om ervoor te zorgen dat de planning van de inspectie zodanig is ingericht dat de vastgestelde kaders ruim voor aanvang van het schooljaar aan het parlement worden toegezonden.

Bij de wetsbehandeling van de Wet tot wijziging van onder meer de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog) is de rolverdeling tussen parlement, minister en inspectie bij de procedure tot vaststelling van de onderzoekskaders opnieuw bezien. Onder meer naar aanleiding van opmerkingen van de sectorraden is ervan afgezien om deze kaders verplicht aan het parlement voor te laten leggen. Hiermee werd aangesloten bij de opvatting van de Afdeling Advisering van de Raad van State, die eerder al had geadviseerd geen voorhangprocedure op de kaders van toepassing te verklaren, omdat vergroting van de politieke betrokkenheid afbreuk zou kunnen doen

³² Kamerstukken II 2021/22, 31 289, nr. 491.

door indere
van minister welvoersel, waaronder de
SGP zelf, ...

aan de voor de vaststelling van de kaders belangrijke elementen van draagvlak en professionaliteit. De rol van de minister is wel vergroot: op grond van artikel 13 van de WOT stelt de minister (in plaats van de inspectie) voortaan de kaders vast, op voordracht van de inspectie. Daarnaast is de positie van het onderwijsveld versterkt, doordat het verslag van het overleg met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen aan het parlement moet worden gezonden. In de praktijk zendt de minister echter ook de vastgestelde onderzoekskaders met het verslag mee, welke praktijk is vastgelegd in artikel 4 van de Regeling Inspectie van het onderwijs 2018. Toezending aan het parlement geschiedt steeds zo snel mogelijk na vaststelling van de kaders en voor aanvang van het zomerreces. Uiteraard streven de inspectie en wij ernaar om de vaststelling zo ver mogelijk voor de inwerkingtredingsdatum van de onderzoekskaders te laten plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de inspectie ervoor gekozen heeft niet langer een toelichting op de wettelijke vereisten te beschrijven, maar slechts een ruw lijstje van wettelijke bepalingen te vermelden. De aanpassing komt deze leden niet voor als een verbetering, zeker niet vanuit de toegankelijkheid voor scholen. Ter illustratie wijzen zij op de standaard onderwijstijd (OP4), waarbij de voorheen ook compacte en heldere tekst is vervangen door een mager en moeilijker te duiden blokje. Deze leden vragen in vervolg hierop eveneens een toelichting op de wettelijke kaders inzake onderwijstijd. Kan het kabinet bevestigen dat het met de vernieuwing van de wettelijke kaders inzake onderwijstijd in het voortgezet onderwijs niet langer de bedoeling is dat de inspectie in detail gaat controleren op de realisatie van de onderwijstijd voor specifieke leerlingen en klassen, maar dat bij problemen in de realisatie van belang is dat sprake is van een deugdelijk lesuitvalbeleid dat is afgestemd met de medezeggenschapsraad. De toelichting zou op dit belangrijke punt meer duidelijkheid kunnen bieden.

Om de onderzoekskaders hanteerbaar te houden (ze tellen nu al 151, 168, 75 en 146 pagina's voor respectievelijk voorschoolse educatie en po, vo, (v)so en mbo) heeft de inspectie gekozen voor korte parafrasering van de wettelijke vereisten, waarbij de vindplaats vermeld wordt. Daarmee is de gewenste helderheid gegeven.

Met de wettelijke kaders inzake onderwijstijd in het voortgezet onderwijs zoals die sinds 1/8/2015 gelden, behoeft en zal de inspectie in principe de realisatie van de onderwijstijd voor specifieke leerlingen en klassen niet in detail controleren. Indien sprake is van problemen in de realisatie, is het inderdaad van belang dat sprake is van een deugdelijk lesuitvalbeleid dat is afgestemd met de medezeggenschapsraad. Degelijk beleid voor lesuitval moet ervoor zorgen dat de geplande onderwijstijd gerealiseerd wordt. De inspectie vraagt waar nodig vooral hoe het bestuur of de school bij lesuitval eventueel opgelopen achterstanden bij (individuele) leerlingen inhaalt of wegwerkt.

De leden van de SGP-fractie vragen een onderbouwing van de stelling uit het onderzoekskader dat de pedagogisch-didactische visie van de school zichtbaar moet zijn in het dagelijks handelen van leraren. Op welke passages uit de wetsbehandeling steunt deze tekst? Deze leden wijzen erop dat de wetgever bewust een onderscheid heeft gemaakt tussen enerzijds de beschrijving van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid en anderzijds de beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg en de uitvoering ervan³³. De uitwerking van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid valt daarom niet onder de toezichthoudende taak van de inspectie. Zij menen dat de positionering van het pedagogisch-didactisch beleid in de onderzoekskaders heroverweging behoeft en dat in ieder geval de genoemde stelling geen stand kan houden.

Het schoolplan bevat onder andere beleid ten aanzien van het pedagogisch-didactisch handelen van de docenten en betreft (noodzakelijkerwijs) ook de wijze waarop het bevoegd gezag meent te voldoen aan verscheidene wettelijke voorschriften, zoals die omtrent het ononderbroken ontwikkelingsproces van de leerlingen (artikel 2 lid 2 WVO).

Op grond van art. 11 lid 2 WOT verricht de inspectie haar onderzoek aan de hand van onder andere het schoolplan. Indien de inspectie in haar onderzoek constateert dat het pedagogisch didactisch handelen van docenten niet het schoolplan volgt, voor zover dit schoolplan betrekking

³³ Kamerstuk 33 862, nr. 13

heeft op de naleving van wettelijke voorschriften, kan dit een aanwijzing zijn dat de wet niet wordt nageleefd. De docenten volgen in dat geval immers niet het door de school uitgestippelde plan om tot naleving te komen. In dat geval kan de inspectie in het kader van haar onderzoek op de school kijken of het pedagogisch-didactisch handelen leidt tot bijvoorbeeld het niet-naleven van het al genoemde artikel 2 lid 2 WVO. Het is dus niet zo dat de inspectie in het kader van het nalevingstoezicht reeds tot het oordeel komt dat sprake is van het niet-naleven van de wet, als het schoolplan niet wordt uitgevoerd. Voor een dergelijk oordeel moet immers worden aangetoond dat een deugdelijkheidseis is overtreden. Wel is het schoolplan het startpunt voor het onderzoek, zoals art. 11 WOT ook voorschrijft.

De leden van de SGP-fractie vinden dat het positioneren van de sociale en maatschappelijke competenties in het onderzoekskader nogal massief overkomt, als zou duidelijk zijn welke competenties het betreft (VS2 en OR2). Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat tijdens de wetsbehandeling is geformuleerd dat scholen zelf de keuze hebben welke competenties zij van belang vinden. Bovendien bestaan verschillende manieren om de ontwikkelingen van competenties te volgen. Kunnen deze uitgangspunten duidelijker in het kader worden verwoord, zo vragen de leden.

De algemene burgerschapsopdracht laat scholen veel ruimte zelf invulling te geven aan de sociale en maatschappelijke competenties. Zij kunnen kiezen voor competenties die passen bij hun visie op burgerschap, om zo die visie ook doelgericht en samenhangend tot uitdrukking te laten komen in het onderwijs en bij competentieontwikkeling. Daarnaast zijn er kerndoelen op het sociale en maatschappelijke domein, die voor scholen richtinggevend zijn. Dat zijn ook de uitgangspunten van het toezicht: scholen dienen sociale en maatschappelijke competenties te bevorderen (en kunnen zelf kiezen welke invulling ze daaraan geven) en scholen moeten zich richten op de kerndoelen waaronder ook die op deze domeinen (de inspectie toetst of de kerndoelen aandacht krijgen). Dit is ook de lijn die in het kader herkenbaar is. Waar het om het volgen van de ontwikkeling gaat, is de wet terughoudend geformuleerd. Dat geldt evenzo voor het kader van de inspectie.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het onderdeel afsluiting (OP6) is geplaatst in het kwaliteitsgebied onderwijsproces en niet in het kwaliteitsgebied onderwijsresultaten. Deze leden begrijpen dat bij scholen de vrees kan leven dat hierdoor het formatief evalueren onderdeel kan gaan worden van de formele toetsing en afsluiting, waarmee verschillende doelen door elkaar gaan lopen.

Het onderdeel afsluiting (OP6) is geplaatst in het kwaliteitsgebied onderwijsproces, omdat het niet gaat om de onderwijsresultaten, maar om het proces van afsluiting: de examenorganisatie. De kwaliteit van de afsluiting is een procesvereiste dat van groot belang is voor het vertrouwen in het examen in het algemeen. De vrees dat hierdoor het formatief evalueren onderdeel gaat uitmaken van de formele examinering delen wij niet. Scholen weten dat formatieve toetsen niet onder het examenproces vallen, ze stellen immers zelf een PTA op waarin ze vastleggen wat onder het examenproces valt; scholen weten wat wel en niet summatief is. In de standaard Afsluiting in het onderzoekskader vo wordt ook expliciet beschreven dat het gaat om de formele afsluiting (met examencommissie, pta etc.).



nota

Nota bevat informatie die niet openbaar gemaakt kan worden:

☒ NEE ☐ JA, ONDER BETREFFEND KOPJE ☐ JA, VERSPREID OVER MEMO (MARKEER) ☐ JA, GEHEEL

TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW

Goedkeuring jaarwerkplan 2022 Inspectie van het
Onderwijs

Aanleiding

Op 25 juni j.l. heeft de inspectie van het Onderwijs u het ontwerp jaarwerkplan 2022 van de Inspectie van het Onderwijs ter goedkeuring voorgelegd. Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht kan het jaarwerkplan niet eerder door u worden goedgekeurd, dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overgelegd. Deze termijn is op 18 oktober 2021 verlopen.

Er is geen reactie van de Staten-Generaal op het ontwerp jaarwerkplan gekomen.

U kunt het jaarwerkplan 2022 nu goedkeuren.

Kernpunten

In bijgevoegde brief geeft u uw goedkeuring aan het ontwerp jaarwerkplan 2022 van de inspectie.

Besluiten door ondertekening

Met ondertekening van de brief, keurt u het jaarwerkplan 2022 van de inspectie goed.

Kennis

Van

5.1/2.e

T +3165.1/2.e

Datum

21 oktober 2021

Referentie

Bijlagen

2

Kopie voor

Reeds afgestemd met

Aantal pagina's

1



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW via MPVO (ter informatie)

Regeling Onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021 en
Regeling Onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021

Kennis

Van

5.1/2.e

T +316 5.1/2.e

Datum

24 januari 2022

Referentie

Bijlagen

6

Kopie voor

WJZ, PO, VO, KO, MBO, HO&S,
Ivho

Reeds afgestemd met
IVHO, WJZ

Aantal pagina's

4

Aanleiding

Bijgaand treft u de definitieve versie aan van het onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021 met daarin aanwijzingen voor de controle op de jaarstukken en het onderzoek naar de bekostigingsgegevens door de instellingsaccountant. Ook de definitieve versie van het onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021 is bijgesloten.

Het verzoek aan MOCW is om de regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021 en de regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021 te formaliseren door deze met de bijlagen te ondertekenen en dateren. De regelingen en bijlagen worden in de Staatscourant gepubliceerd, waarna ze geformaliseerd zijn. De regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021 en de regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021 zijn reeds in december 2021 op de website van de Inspectie van het Onderwijs en DUO beschikbaar gesteld.

Besluiten door datering en ondertekening

- Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021
 - Met bijlage onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021
- Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021
 - Met bijlage onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021

De bijlagen zijn onderdeel van het besluit.

Toelichting

Nederland

De besturen van onderwijsinstellingen (van PO tot en met HO) moeten jaarlijks het bestuursverslag met de jaarrekening indienen. Ook verstrekken zij jaarlijks de bekostigingsgegevens aan OCW. Accountants controleren in opdracht van de besturen deze jaarstukken en onderzoeken de bekostigingsgegevens. Zij vormen daarmee het 'eerstelijns toezicht' op de financiële rechtmatigheid. De inspectie van het onderwijs geeft hiervoor aanwijzingen in de vorm van een jaarlijks accountantsprotocol en houdt toezicht op de naleving daarvan. Het protocol wordt opgesteld in overleg met de betrokken beleidsdirecties van OCW, DUO en ADR.

Bij dit proces zijn de accountantskantoren, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (verder NBA) en koepelorganisaties ook nauw betrokken.

Om het accountantsprotocol formele geldingskracht te geven wordt de "Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021" met de bijlage de decemberversie van het Onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021 integraal gepubliceerd in de Staatscourant. Aanvullend wordt het protocol ook beschikbaar gesteld op de website van de Inspectie van het Onderwijs. Het onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021 is opgesteld in overleg met de betrokken beleidsdirecties en DUO. WJZ heeft meegekeken op de besluiten en is akkoord.

Caribisch Nederland

De besturen van onderwijsinstellingen (van PO, VO en MBO) in Caribisch Nederland moeten jaarlijks een jaarverslag indienen. Ook verstrekken zij jaarlijks de bekostigingsgegevens aan OCW. Accountants controleren in opdracht van de besturen de jaarstukken en onderzoeken in de sector PO, VO en MBO de bekostigingsgegevens.

De instellingsaccountants vormen bij hun controle op de jaarstukken en het onderzoek naar de bekostigingsgegevens het 'eerstelijns toezicht' op de financiële rechtmatigheid. Ook hier geeft de inspectie van het onderwijs aanwijzingen in de vorm van een jaarlijks accountantsprotocol en houdt toezicht op de naleving daarvan. Het protocol wordt opgesteld in overleg met de betrokken beleidsdirecties van OCW, DUO en ADR. Bij dit proces worden de accountantskantoren, de NBA en koepelorganisaties eveneens betrokken.

Om het accountantsprotocol formele geldingskracht te geven, moet de "Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021" met de bijlage het Onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021 integraal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Aanvullend wordt het protocol beschikbaar gesteld op de websites van de Inspectie van het Onderwijs.

Wijzigingen in de Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2021 (voor de instellingen in Nederland)

Hieronder staan per regeling de belangrijkste wijzigingen t.o.v. de versie van 2020.

1. Invoering mbo-studentenfonds

Als gevolg van de inwerkingtreding van de wet versterking positie mbo-studenten is er vanaf 1 augustus 2021 een mbo-studentenfonds bij de onderwijsinstelling. Dit is vergelijkbaar met het profileringsfonds in de sector ho. In het protocol is het financiële rechtmatigheidskader hierop aangepast.

2. Vaktechnische aanpassingen

Als gevolg van voortschrijdend inzicht bij de NBA (Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) is het niet langer toegestaan om voor fouten en onzekerheden een gescheiden materialiteit te hanteren. Bij de evaluatie van de controle moet de accountant het effect van fouten en onzekerheden bij elkaar optellen. Als gevolg hiervan is de materialiteitstabel aangepast, de accountant zal nu bij zowel fouten als onzekerheden eerder een controleverklaring met een aangepast oordeel afgeven. De verwachting is dat dit niet tot een materiele toename van controleverklaringen met afwijkende oordelen zal leiden.

3. Vereenvoudiging bekostiging VO
het OAP is aangepast op de Wet vereenvoudiging grondslagen bekostiging vo-
scholen en het Besluit bekostiging WVO 2021 welke per 1 oktober 2021 in
werking zijn getreden. Dit leidt inhoudelijk tot enkele wijzigingen in het
financiële rechtmatigheidskader. Daarnaast zijn er veel verwijzingen naar de
wet- en regelgeving aangepast. De wetswijziging heeft geen gevolgen voor de
werkzaamheden van de accountant bij het bekostigingsonderzoek.
4. Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten (sector
mbo en ho)
Deze beleidsregel vervangt thema 2 uit de notities helderheid. Het financieel
rechtmatigheidskader en paragraaf 2.2.2 bestuursverslag is hierop aangepast.
OCW heeft een brief aan de instellingen gestuurd, waarin is aangegeven dat
de verantwoordingsverplichting conform deze beleidsregel pas voor het
jaar 2022 van toepassing is. De brief is opgenomen in het OAP 2021
(paragraaf 2.2.2 Bestuursverslag).
5. Aanpassing terminologie aan de Wet Register Onderwijsdeelnemers
Inmiddels is DUO de terminologie op de website en andere communicatie
uitingen aan het aanpassen, waardoor het gewenst is ook in het protocol aan
te sluiten op de nieuwe termen. Het gaat dan onder andere om wijziging van
BRIN-nummer in instellingscode en BRON in ROD (Register
Onderwijsdeelnemers).
6. Servicedocumenten coronavirus (alle sectoren)
Op verzoek van de mbo-raad is een link naar het servicedocument
opgenomen in het protocol (in paragraaf 1.5 informatie/documentatie). Om
consistent te zijn, is de link voor de overige sectoren ook opgenomen.
7. Variawet hoger onderwijs
Het grootste gedeelte van deze wet is per 1 september 2021 in werking
getreden. Als gevolg daarvan is een aantal aanpassingen doorgevoerd in
bijlage 1 (het financieel rechtmatigheidskader). Deze wijzigingen zijn het
gevolg van artikel 2.11 Bijzonder bepaling associate degree-opleiding
(overdragen rijksbijdrage onder voorwaarde) en artikel 7.49a en 7.49b
(Vergoeding en hoogte vergoeding voor premasters). Ook is artikel 7.50 van
de WHW gewijzigd, op grond waarvan OCW de regeling andere bijdragen van
studenten in het hoger onderwijs heeft gepubliceerd. Ook deze regeling is
opgenomen in het financieel rechtmatigheidskader. In deze regeling is
bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden een instelling een
bijdrage aan een student kan vragen.
8. Tijdelijke afwijkende voorwaarde inschrijving in verband met COVID-19
(sector ho)
Als gevolg van COVID-19 heeft een tijdelijke aanpassing van de WHW
plaatsgevonden (toevoeging artikel 7.37d), waardoor afwijkingen mogelijk
zijn op de gebruikelijke toelatingseisen. Dit ligt ook vast in de Regeling
afwijkende inschrijving hoger onderwijs COVID-19 en in de uitleg van deze
tijdelijke wet- en regelgeving in een brief van OCW aan de VH en VSNU. Het
OAP is hierop aangepast.
9. Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging uitvoering Nationaal
Programma Onderwijs PO en VO
Voor de duidelijkheid is artikel 12, lid 4 in het financieel rechtmatigheidskader
opgenomen, hierin staat dat deze bekostiging ook aan andere activiteiten,
waarvoor de bekostiging wordt verstrekt kan worden besteed. Daarnaast zijn
in de toelichting op artikel 10 en artikel 12 eisen voor de verantwoording in
het bestuursverslag opgenomen. Paragraaf 2.2.2 Bestuursverslag van het OAP
is hierop aangepast, waardoor de accountant moet vaststellen dat de
gevraagde informatie aanwezig is.

10. Brieven maatschappelijke thema's

Voor alle sectoren zijn brieven door OCW verstuurd, waarin de maatschappelijk thema's voor het verslagjaar 2021 zijn aangewezen. Deze brieven zijn in paragraaf 2.2.2. bestuursverslag opgenomen waardoor de accountant moet vaststellen dat de gevraagde informatie aanwezig is.

Wijziging in de Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW BES 2021 (alleen voor de instellingen op de BES)

1. Door het inwerking treden van de noodzakelijke wetgeving is het onderzoek naar de bekostigingsgegevens in de sector VO opgenomen. In de aanbiedingsbrief van de inspectie is dit per abuis nog verkeerd gemeld. De regeling betreft dus vanaf dit jaar ook het VO op de BES.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van

5.1/2 e

T + 31 5.1/2 e

5.1/2 e

T + 31 5.1/2 e

Datum

24 januari 2022

Referentie

Bijlagen

1

Intern OCW afgestemd

MT-OCW

nota

Staat van het Onderwijs 2022: proces beleidsreactie

Aanleiding

Op woensdag 13 april biedt de IGO de Staat van het Onderwijs 2022 (hierna: SvHO) aan u aan. Volgens de Wet op het onderwijstoezicht moet de SvHO onverwijld voorzien van een kabinetsreactie worden aangeboden aan de Staten-Generaal. Op woensdag 11 mei organiseert de inspectie het (virtuele) congres over de SvHO 2022.

De inhoud van de SvHO is nog niet bekend binnen het departement. Op 1 februari zal de inspectie de concept-hoofdstukken voorleggen voor een feitencheck. Op 15 februari zal de IGO de inhoud toelichten in de BWL-staf.

In deze nota vindt u ter bespreking voorstellen voor de vormgeving van de inhoud van de beleidsreactie en het proces.

Geadviseerd besluit

- Ben u akkoord met de voorstellen voor de vormgeving en proces van de beleidsreactie op de Staat van het Onderwijs 2022?

Kernpunten

1. Vormgeving beleidsreactie

Volgens de Wet op het onderwijstoezicht moet de SvHO onverwijld voorzien van een kabinetsreactie worden aangeboden aan de Staten-Generaal. De afgelopen jaren is het altijd een zoektocht geweest om in een korte tijd tot een goede beleidsreactie te komen.

Er zijn verschillende opties voor de inhoud van de beleidsreactie.

- a. Een procedurele reactie. Hierbij wordt de SvHO zonder inhoudelijke reactie aangeboden aan de Staten-Generaal. Een beleidsreactie wordt later aangeboden. De Wet op het onderwijstoezicht schrijft een inhoudelijke reactie voor.
- b. Een beknopte inhoudelijke reactie. De komende tijd zullen er veel beleidsbrieven met voornemens voor het onderwijs naar de Staten-Generaal worden gestuurd. In de beleidsreactie op de SvHO kan hiernaar verwezen worden. Zo nodig kunt u in de beknopte inhoudelijke reactie mogelijke verschillen tussen de uitwerking van beleid en de bevindingen van de inspectie toelichten.
- c. Een volledige inhoudelijke reactie. Hierin kunt u uw overkoepelend verhaal en de koers voor de komende regeerperiode neerleggen.

In de toelichting zijn de verschillende opties verder toegelicht.

- Procedure Ministerraad

De boodschap van de inspectie in de afgelopen jaren over de prestaties in het onderwijs heeft geleid tot groeiende interesse van de Ministerraad voor de beleidsreactie, vooral vanuit AZ, EZK en FIN. Afgelopen jaren hebben uw voorgangers, volgens eerdere afspraak voorafgaand aan publicatie, de MR mondeling geïnformeerd over de strekking van de SvHO en over de hoofdlijnen van de beleidsreactie. Als de beleidsreactie via de MR besproken en afgestemd moet worden, heeft dit gevolgen voor de uitvoerbaarheid in de toch al zeer krappe planning. De beleidsreactie is in dat geval op basis van de concept teksten van de SvHO.

Datum
21 januari 2022

Er zijn verschillende opties:

- a. Niet informeren MR. Dit kan alleen als er geen (nieuw) beleid wordt beschreven.
- b. Informeren van de MR over de hoofdlijnen van de SvHO en de beleidsreactie voor publicatie van de SvHO, mondeling dan wel schriftelijk.
- c. Inhoudelijke bespreking in de MR met afstemming.

Afweging en voorstel

Op dit moment is de inhoud van de SvHO nog niet bekend. De komende tijd zullen veel beleidsvoornemens naar de Tweede Kamer worden gestuurd, net als bijvoorbeeld de voortgangsrapportage van het NP Onderwijs.

De SvHO gaat alleen over het onderwijs. Veel beleidsuitwerkingen van het regeerakkoord zullen in de MR worden besproken. Andere 'staten', zoals bijvoorbeeld de Staat van de Gezondheidszorg, worden niet besproken in de MR.

Voorstel

- Een beknopte beleidsreactie, die afhankelijk van de inhoud van de SvHO, wordt aangevuld of uitgebreid. U informeert de MR op hoofdlijnen mondeling over de strekking van de SvHO en de beleidsreactie.

Toelichting

Voor de invulling van de beleidsreactie gelden de wettelijke kaders.

- Artikel 23, achtste lid, Grondwet

8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

- Artikel 8, tweede lid, WOT

2. De inspectie stelt jaarlijks uiterlijk de derde woensdag van mei het verslag over de staat van het onderwijs, bedoeld in artikel 23, achtste lid, van de Grondwet vast. Onze Minister zendt het verslag, vergezeld van een reactie, namens de regering onverwijld aan de Staten-Generaal.

- Memorie van toelichting WOT

In het achtste lid van artikel 23 Grondwet is aangegeven dat de regering jaarlijks verslag doet van de staat van het onderwijs aan de Staten-Generaal. Deze bepaling behelst een aanvulling op het algemene informatierecht van de kamers, zoals neergelegd in artikel 68 van de Grondwet. Sinds 1994 (Onderwijsverslag 1993) wordt het verslag vastgesteld door de inspectie en door de minister van Onderwijs, en Wetenschappen namens de regering aangeboden aan de Staten-Generaal. De minister geeft in een aparte reactie aan welke consequenties hij aan het oordeel van de inspectie verbindt. Deze in de praktijk ontwikkelde invulling

van het achtste lid van artikel 23 Grondwet is in dit wetsvoorstel vastgelegd in artikel 8, tweede lid. Het door de inspectie gegeven deskundigheidsoordeel vormt samen met de bestuurlijke reactie van de minister het verslag over de staat van het onderwijs.

Datum
21 januari 2022

• *Art. 3, vierde lid, RIO 2018¹*

De inspectie stelt de teksten van het verslag tijdig aan het ministerie ter beschikking ten behoeve van een controle op de in het verslag opgenomen feiten en ten behoeve van de voorbereiding op ambtelijk niveau van een *volledige en adequate beleidsreactie* van de Minister. Ten minste zes weken voor het tijdstip van verzending van het verslag aan de Staten-Generaal stelt de inspectie de integrale tekst van het verslag aan het ministerie ter beschikking.

Opties voor de vormgeving van beleidsreactie

- a. Een procedurele reactie. Hierbij wordt de SvHO zonder inhoudelijke reactie aangeboden aan de Staten-Generaal. De inhoudelijke reactie wordt later verzonden.
 - Dit botst met de wettelijke kaders. De WOT schrijft voor dat er "onverwijld" een inhoudelijke reactie wordt gegeven.
 - In 2020 is de SvHO wegens de Covid-19 pandemie zonder beleidsreactie aangeboden aan de Staten-Generaal. De Eerste Kamer heeft toen een verzoek gedaan aan uw voorgangers om alsnog met een inhoudelijke reactie te komen. Deze brief is op 15 september 2020 verstuurd.
- b. Een beknopte inhoudelijke reactie. In deze variant kan worden verwezen naar de verschillende uitwerkingen op aparte onderwerpen, die afzonderlijk naar de Staten-Generaal worden gestuurd. Eventueel worden mogelijke verschillen tussen de uitwerking en de bevindingen van de inspectie toegelicht.
 - Ook hier schuurt het met de wettelijke kaders. Er is geen inhoudelijke reactie. (volledig en adequaat)
 - Voor het funderend onderwijs worden de komende tijd veel inhoudelijke uitwerkingen verwacht. In de beleidsreactie kan hier naar verwezen en uit geciteerd worden.
 - Het toezicht door de inspectie op het hoger onderwijs is anders dan in de andere onderwijssectoren. Het hoofdstuk over het hoger onderwijs is daarom altijd al minder omvangrijk. Voor het hoger onderwijs kan een lichte reactie volstaan.
 - In het mbo spelen ook thema's zoals krapte op de arbeidsmarkt, die misschien niet door de inspectie worden geadresseerd. Dit vraagt dan om een andere uitwerking. (Zicht op) basisvaardigheden in het mbo vraagt mogelijk om een andere invulling dan in het funderend onderwijs.
- c. Een volledige inhoudelijke reactie. Hierbij kunt u het overkoepelend verhaal en de koers en prioriteiten voor de komende periode uiteenzetten.
 - De publicatie van de SvHO is een belangrijk moment. De bevindingen van de inspectie krijgen veel publiciteit. Ook zijn er altijd veel Kamervragen over de SvHO en de beleidsreactie. Het vorige kabinet wilde daarom direct een inhoudelijke reactie bij de SvHO, zodat zij mede richting aan het maatschappelijk gesprek over de bevindingen konden geven.

¹ Regeling Inspectie van het Onderwijs 2018. Deze regeling regelt de samenwerking tussen het departement en de inspectie.

- Veel maatregelen en uitwerkingen hebben betrekking op één specifiek dossier of één sector. De SvHO is sectoroverstijgend en biedt dus de mogelijkheid om pro-actief het integrale verhaal en de prioriteiten voor de komende periode neer te zetten.

Datum
21 januari 2022

Procedure Ministerraad

De ministers van Onderwijs geven namens de regering een reactie op het verslag van de Staat van het Onderwijs. Uw voorgangers hebben sinds 2019 de MR voorafgaand aan publicatie mondeling geïnformeerd. In het bijzonder het ministerie van AZ, EZK en Fin hadden grote belangstelling voor de bevindingen van de inspectie en de beleidsreactie bij de SvHO. De conclusies van de inspectie gaven daar aanleiding toe. Sinds 2019 heeft dit in de Ministerraad geleid tot discussie of de dalende en stagnerende prestaties in het Nederlandse onderwijs niet de aandacht verdienen van het gehele kabinet. Dit heeft in de zomer van 2019 tot een Catshuissessie geleid.

Er is een aantal aandachtspunten bij de overweging om de beleidsreactie wel of niet te bespreken in de MR:

- Het departement ontvangt de eerste concepten van de SvHO op 1 februari. Bij bespreking in de MR moet u de beleidsreactie uiterlijk op 15 maart goedkeuren in plaats van op 11 april om te voldoen aan alle termijnen van de voorportalen en de MR. Los van het krappe tijdsbestek betekent dit ook dat de beleidsreactie geschreven wordt op basis van de *concept* inleiding met *concept* hoofdboodschap van de IGO. Op 30 maart wordt de definitieve versie van de SvHO verwacht.
- De SvHO is op grond van de RIO 2018 vertrouwelijk tot moment van publicatie. Over het delen van de concept SvHO bij de beleidsreactie met de onderraad en de MR moeten aparte afspraken gemaakt worden met de inspectie.

Opties voor de procedure via de MR

- a. Niet informeren van de MR. Dit kan alleen als er geen beleid of nieuw beleid door OCW wordt aangekondigd of beschreven.
- b. Alleen informeren van de MR over de hoofdlijnen van de SvHO en de beleidsreactie voor publicatie van de SvHO, mondeling dan wel schriftelijk.
 - Veel uitwerkingen van nieuw beleid zullen de komende weken besproken worden in de MR, waardoor de MR al betrokken is bij uw beleidsvoornemens voor het onderwijs.
 - U kunt mondeling relevante bevindingen met de MR delen.
- c. Inhoudelijke bespreking in de MR met afstemming.
 - Bespreking van de beleidsreactie geeft u de mogelijkheid om belangrijke punten in de SvHO uitgebreider onder de aandacht te brengen van de andere kabinetsleden.
 - In deze optie is de planning zeer krap en eigenlijk niet mogelijk.

Afstemming beleidsreactie met andere lopende trajecten

Voor de publicatie van de SvHO worden ook andere publicaties openbaar.

- NP Onderwijs

De 2^e voortgangsrapportage van het NP Onderwijs wordt volgens huidige planning op 1 april aangeboden aan de Staten-Generaal. Er zal veel overlap zijn in de onderwerpen in de 2^e voortgangsrapportage van het NPO en de SvHO. Beide reacties moeten met elkaar in lijn zijn.

Datum
21 januari 2022

- *Evaluatie referentiekaders*
Eind maart verschijnt de evaluatie van ResearchNed van de referentiekaders Nederlandse Taal en rekenen. Eind januari wordt er een eerste tussenrapportage voorzien van ResearchNed.
- *Masterplan basisvaardigheden*
Het departement werkt aan het opstellen van de hoofdlijnen voor het aangekondigde masterplan basisvaardigheden. De definitievorming van basisvaardigheden is onderdeel van het traject. De beleidsreactie op de SvHO moet in lijn zijn met het masterplan basisvaardigheden.



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Aan: 5.1/2 e
Kopie

Verzenddatum
2 februari 2022

Onze referentie

Telefoon

5.1/2 e

E-mailadres

5.1/2 e

Kopie

Wvd. 5.1/2 e

(BOA), 5.1/2 e
(VO), 5.1/2 e (Kennis).

nota

Hoofdboodschap Inspectie van het Onderwijs bij
coalitieakkoord

Aanleiding

Binnen OCW wordt gewerkt aan de uitwerking van het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord verwijst op meerdere plekken expliciet naar de Inspectie van het Onderwijs. Andere maatregelen zullen meer indirect invloed hebben op onze werkzaamheden. Deze nota gaat in op hoofdlijnen en aandachtspunten die wij vanuit onze rol als toezichthouder, na het lezen van het coalitieakkoord én de eerste uitwerking daarvan in fiches, aan de voorkant willen meegeven.

Algemene aandachtspunten

1. In de verschillende fiches wordt op veel plekken 'aangescherpt toezicht' of 'een grotere rol voor de inspectie' als mogelijke uitwerking van een maatregel benoemd. Uiteraard denken wij mee op welke wijze het toezicht kan bijdragen aan de uitvoering van de maatregel. Daarbij geven we drie kanttekeningen mee.
 - a. Alle fiches waarin de inspectie een extra taak krijgt of aanvullende actie van ons wordt verwacht, leiden bij elkaar opgeteld tot een fors beslag op capaciteit die er niet is en daarmee tot nieuwe begrotingsafspraken en een aangepast jaarwerkplan. Dit kan betekenen dat de huidige formatie moet worden uitgebreid of de huidige focus moet worden verlegd. Vanwege de keuzes die nog gemaakt moeten worden, is het lastig op dit moment al een inschatting van de benodigde capaciteit te maken.
 - b. Bij alle maatregelen geldt dat de inspectie uiteindelijk over haar eigen werkwijze gaat. Beleid en toezicht moeten goed op elkaar aansluiten en tegelijkertijd moet de onafhankelijkheid van het toezicht gewaarborgd zijn. Ook daar geeft het coalitieakkoord woorden aan en het is goed ons daar rekenschap van te geven.
 - c. Toezicht wordt vaak als oplossing aangedragen, maar is een sluitstuk op een beleidsontwikkeling die breed wordt ingezet, en primair door het onderwijsveld zelf moet worden opgepakt. Het is van belang nieuw beleid en toezicht in samenhang te bezien. Om interventies succesvol te maken is het van belang om te voorzien in de juiste randvoorwaarden. Daarbij spelen de volgende twee punten met betrekking tot personeelstekorten en de gevolgen van covid een rol.

2. In de praktijk van ons toezicht zien we op dagelijkse basis de forse effecten van het personeelstekort voor het onderwijs en de kinderopvang. In de onderwijsparagraaf is dit een van de 'grote afwezigen'. De arbeidsmarktkrapte voor de kinderopvang wordt wel benoemd. Bij het uitwerken van de verschillende ambitieuze maatregelen en de verwachtingen die we vervolgens bij het onderwijs en de kinderopvang neerleggen, moeten we ons rekenschap geven van de lastige situatie die het tekort aan personeel (niet alleen leraren) op scholen en in de kinderopvang veroorzaakt. De huidige regelgeving is soms beperkend om besturen, scholen en kinderopvanglocaties echt de ruimte te geven om creatief samen te werken.
3. Covid heeft geleid tot achterstanden. Scholen zijn hier verschillend mee om gegaan en ook de lessons learned zijn verschillend. Geef aandacht aan deze verschillen. NPO heeft mooie ontwikkelingen in gang gezet op het gebied van extra ondersteuning, evidence based werken, inzichten op schoolniveau en via NCO en monitoring. Benoem in het masterplan deze positieve en negatieve effecten, overweeg minder vrijblijvende deelname NCO en zet nog meer in op het gebruik van evidence based methodes.

Aandachtspunten per thema

Kwaliteit

- **Basisvaardigheden** | Maak het toezicht op basisvaardigheden ook nadrukkelijk onderdeel van het masterplan. Leg daarnaast duidelijk de link met versterking van VVE en heb specifieke aandacht voor achterstandsgroepen; daar valt veel winst te behalen, net als bij een doorlopende leerlijn van 0-18. In de visie van de inspectie hoort burgerschap nadrukkelijk binnen de basisvaardigheden en zo zal ook in het toezicht naar dit thema worden gekeken. Om goed toezicht te kunnen houden op de (versterking van) basisvaardigheden, is goed en regelmatig zicht op opbrengsten van groot belang. Dat is er nu te weinig, vooral in het (v)so, vo en mbo en op het gebied van burgerschap. Kijk daarnaast ook meteen naar wat er op het gebied van basisvaardigheden nodig is op de lerarenopleidingen en koppel dat waar mogelijk aan het masterplan.
- **Burgerschap als basisvaardigheid** | We bevelen aan burgerschap ook onderdeel te maken van het masterplan. Omdat verheldering van wettelijke eisen alleen niet genoeg is, bevelen we nadrukkelijk aan om ook sterk in te zetten op facilitering van de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. De al eerder voorgenomen opzet van een ondersteuningspakket voor burgerschap past goed bij het masterplan, maar vraagt aanzienlijk meer middelen dan daarin voorzien, zodat koppeling van burgerschap aan het masterplan overweging verdient.
- **Lat omhoog** | De inspectie denkt graag mee over mechanismen om de lat omhoog te krijgen, want hogere eisen kunnen leiden tot beter onderwijs. We moeten daarbij ook naar onze eigen kaders en wijze van

beoordeling kijken. Daarnaast is het van belang goed te kijken op welk niveau wet- of regelgeving moet worden aangescherpt, met als aandachtspunt dat het voor besturen altijd duidelijk moet zijn wat van hen verwacht wordt en randvoorwaarden op orde zijn.

- **Sanctioneren** | De inspectie richt zich bij achterblijvende kwaliteit op herstel. Sanctioneren zonder gelegenheid tot herstel is in dat kader een onwenselijke route. Inzetten op versnelling van het herstel- en sanctieproces is daarentegen raadzaam.

Sociale veiligheid en klachtafhandeling

- **Steviger inzet op sociale veiligheid** | De inspectie ziet in dit akkoord aanleiding om het toezicht op sociale veiligheid via een aantal routes te intensiveren. Daarbij hoort ook de manier waarop wij omgaan met klachten en signalen. We wijzen erop dat de veiligheid van personeel al is belegd bij de arbeidsinspectie, waar ook een meldpunt psychosociale arbeidsbelasting is ingericht. Het opnemen van eisen op dit punt in de onderwijswetgeving leidt tot een dubbele systematiek en moet afgeraden worden. Versterking van de samenwerking tussen de arbeidsinspectie en de inspectie van het onderwijs is mogelijk, mits het toezicht door de arbeidsinspectie op onderwijsinstellingen voldoende invulling krijgt
- **Inspectie niet als ombudsman** | De stevigere inzet op sociale veiligheid geven wij bij voorkeur vorm vanuit onze rol als kwaliteitstoezichthouder. Een rol waarbij de inspectie als een ombudsman of bemiddelaar tussen klager en instelling komt te staan, is zeer onwenselijk. Het verstoort de positie die we als kwaliteitstoezichthouder hebben in het veld, het beginsel van vertrouwen én de bestaande structuren binnen scholen, besturen en medezeggenschap op het gebied van klachtafhandeling.
- **Versterk de klachtenregeling** | Wij raden aan de klachtenregeling een meer verplichtend karakter te geven en in te zetten op het waarborgen van onafhankelijkheid van klachtencommissies. We zien dat veel besturen daar nog weinig werk van maken. Die zouden volgens ons ook bindende uitspraken moeten doen (e.g. kinderopvang). Vervolgens kunnen wij dan in de tweede lijn in actie komen wanneer een bestuur nalaat te handelen.

Antidemocratische tendensen in het onderwijs

- **Definities** | Bij de uitwerking van deze maatregelen is het voor het toezicht van groot belang dat wettelijk wordt vastgelegd wat termen als *antidemocratisch*, *anti-integratief* of informeel onderwijs precies betekenen. Zonder heldere definitie worden (afhankelijk van wat onze rol hier precies in wordt) de inspectie en haar oordelen speelbal van politiek. Een invulling die aansluit bij de wettelijke burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs lijkt daarvoor de aangewezen aanpak.
- **Omvang** | We constateren dat antidemocratische tendensen in het leerplichtige onderwijs kwantitatief van kleine omvang zijn, maar waar ze voorkomen kwalitatief van zeer grote impact zijn. Dat vraagt om een

aanpak die waar het nodig is snel en diep ingrijpen mogelijk maakt, en niet breed alle scholen hiermee belast.

- **Negatieve normstelling** | De maatregelen uit het regeerakkoord zijn gebaseerd op een negatieve norm en daarmee wat repressief van aard. Doorlopende aandacht voor de positieve norm (bevorderen van basiswaarden) verdient ook aanbeveling. Denk aan stimuleren en ondersteunen via de collectieve ambitie van de sectoren.
- **Informeel onderwijs** | De inspectie ziet het maatschappelijk probleem van bepaalde vormen van informeel onderwijs. Tegelijkertijd zal toezicht op informeel onderwijs, waar het ook belegd wordt, zeer lastig uitvoerbaar zijn en potentieel een enorme taakuitbreiding betekenen, voor elke organisatie die daarmee te maken zou krijgen. De uitvoeringskosten- en consequenties kunnen moeilijk overschat worden. Het is van belang de verkenning van mogelijkheden breed in te zetten (zoals met SZW, Justitie, BiZa en anderen) en niet alvast neer te leggen bij OCW of inspectie. De inspectie is graag bereid mee te denken en haar expertise daarbij te betrekken, maar kan hier niet de enige of primaire partij zijn.

Kansengelijkheid

- **Kijk integraal** | Versterking van interbestuurlijk toezicht op de gemeentelijke taken van VVE en LEA, KO, rijke schooldag en OAB zijn vaak georganiseerd vanuit eigen stelsels. Zorg dat bij intensivering en uitbreiding direct wordt gekeken vanuit een gezamenlijk kader en verantwoordelijkheid, en zorg dat (toezichts- en wettelijke) hokjes niet versterkt worden door de oplossingen vanuit diezelfde hokjes vorm te geven. Betrek alle ketenpartners (gemeentes, KO, ouders, scholen, BSO, SZW, VWS etc.).
- **Kansengelijkheid onderdeel toezicht** | Laat kansengelijkheid nog nadrukkelijker een opdracht zijn aan het veld. De inspectie kan bezien op welke wijze toezicht meer gericht kan worden op scholen waar kwaliteit het meest noodzakelijk is.

Leraren

- **Lerarenopleiding** | We zien dat de initiële lerarenopleiding te weinig aansluit bij (nieuwe) eisen aan het onderwijsveld. Denk aan burgerschap, basisvaardigheden of passend en inclusiever onderwijs. Daarnaast is bij- en nascholing nog geen onderdeel van wettelijke taak van opleiders.
- **Wettelijke basis** | Een steviger wettelijke basis op het gebied van personeelsbeleid (professionalisering, na- en bijscholing, begeleiding jonge leraren etc.) biedt voor besturen en scholen meer helderheid over wat van hen wordt verwacht en voor de inspectie meer ruimte om SHRM te agenderen binnen het toezicht.
- **Bevoegdheidseisen burgerschap** | Het is niet duidelijk of de passage over het instellen van bevoegdheidseisen voor burgerschap ook van toepassing zou zijn voor het funderend onderwijs. Zo dit het geval mocht

zou zijn, constateren we dat zo'n uitbreiding niet aansluit bij de recente verduidelijking van de burgerschapsopdracht, die uitgaat van een brede aanpak van bevordering van burgerschap. Koppeling aan één of enkele leraren past daar niet bij. Toevoeging van bevoegdheidseisen zal naar verwachting tot nieuwe onduidelijkheid leiden in het veld, en het draagvlak voor de aangescherpte wettelijke eisen onder druk zetten. We verwachten daarom dat deze maatregel averechts zal uitwerken op de voorgenomen versterking van burgerschapsonderwijs. Overigens is het ook voor het mbo de vraag of een bevoegdheidseis een effectief aangrijpingspunt voor kwaliteitsverbetering is.

Tot slot

Uiteraard zijn wij bereid tot nadere toelichting en bij de uitwerking van de maatregelen die raken aan ons toezicht worden we ook de komende periode graag betrokken. Voor de maatregelen die raken aan onze eigen werkwijze gaan we uiteraard zelf aan de slag. Ik stel voor daar op korte termijn heldere werkafspraken over te maken.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

5.1.2.e

Alida Oppers



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER INFORMATIE

Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van

5.1/2.e

T +31 5.1/2.e

5.1/2.e

T 31 5.1/2.e

Datum

11 maart 2022

Referentie

Bijlagen

2

nota

Voorwoord en stelselhoofdstuk Staat van het Onderwijs
2022

Aanleiding

In de bijlagen vindt u ter informatie het voorwoord en het stelselhoofdstuk van de Staat van het Onderwijs 2022 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Beide stukken zijn nog vertrouwelijk.

Op 15 februari bent u door de inspectie op de hoogte gebracht van de hoofdzaken uit de Staat van het Onderwijs.

Op 22 maart bespreken wij met u tijdens de BWL-staf de opzet en uitwerking van de beleidsreactie op de SvHO, nadat deze is voorbereid met het MTOCW.

De Staat van het Onderwijs 2022 met de beleidsreactie wordt op maandag 11 april onder embargo naar de Tweede Kamer gestuurd. Op woensdag 13 april wordt de Staat aan u overhandigd en gepubliceerd. Het congres over de Staat van het Onderwijs zal dit jaar op 11 mei plaatsvinden.

Toelichting

Voor de Staat van het Onderwijs geldt een wettelijke grondslag.

- Artikel 23, achtste lid, Grondwet

8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

- Artikel 8, tweede lid, WOT

2. De inspectie stelt jaarlijks uiterlijk de derde woensdag van mei het verslag over de staat van het onderwijs, bedoeld in artikel 23, achtste lid, van de Grondwet vast. Onze Minister zendt het verslag, vergezeld van een reactie, namens de regering onverwijld aan de Staten-Generaal.

De inspectie is onafhankelijk en bepaalt zelf de inhoud van de SvHO. Het bestuursdepartement krijgt wel een vertrouwelijk concept voor een feitencheck op onjuistheden en voor het opstellen van een beleidsreactie. De SvHO gaat over alle onderwijssectoren.

Beleidsreactie

De inhoudelijke beleidsreactie wordt afgestemd op de lopende trajecten, zoals het NP Onderwijs en het masterplan basisvaardigheden, en de verschillende trajecten in het mbo en ho.

Andere trajecten over toezicht

Datum
11 maart 2022

De Staat van het Onderwijs en de beleidsreactie gaan over de inhoud van het onderwijs en niet over de positie van het toezicht.

In de komende maanden volgen ook een advies van de Onderwijsraad en een evaluatie over (de uitvoering van) het toezicht zelf.

Op 23 maart zal de Onderwijsraad komen met een advies over extern toezicht.

Deze wordt u aangeboden tijdens een kennismakingsgesprek met de Onderwijsraad. U krijgt hier een apart voorbereidingsdossier voor.

In mei volgt de evaluatie van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). Beide rapporten worden meegenomen in een beleidsreactie over toezicht, die voor het zomerreces naar de Staten-Generaal wordt gestuurd.



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

MPVO d.t.v. SG

nota

Uitwerking coalitieakkoord op in het kader van
inspectietoezicht relevante elementen

Verzenddatum
25 maart 2022

Onze referentie

[Redacted]

Telefoon

5.1.2.e

E-mailadres

5.1.2.e

Bijlagen

Nota d.d. 2 februari 2022 aan
5.1.2.e (Hoofdboodschap Inspectie
van het Onderwijs bij
coalitieakkoord)

Datum ontwerp
22 maart 2022

Kopie aan

OCW: 5.1.2.e

5.1.2.e

(BOA), leden Team Toezicht via

5.1.2.e (Kenni)

IvHO: IGO, directeuren, [Redacted]

[Redacted] (BI)

Aanwijzing voor
registratie/archivering:

- Afgedaan
- Deponeren

Paraaf (ontwerper)

5.1.2.e

5.1.2.e

Paraaf (1)

Paraaf (2)

Paraaf (3)

Paraaf (4)

Paraaf (eind)

5.1.2.e

5.1.2.e

Op uw verzoek bericht ik u hierbij, voorafgaand aan de verdiepingssessie over het inspectietoezicht op 29 maart 2022, over de uitwerking van het coalitieakkoord op in het kader van het inspectietoezicht relevante elementen.

Het coalitieakkoord verwijst op diverse plekken expliciet (en soms meer indirect) naar de Inspectie van het Onderwijs. In een eerdere nota aan 5.1.2.e (zie bijlage) gingen we in op aandachtspunten die wij als toezichthouder bij het coalitieakkoord hebben, en die we op ambtelijk niveau aan de voorkant wilden meegeven. In de voorliggende nota gaan we in op de stand van zaken qua mogelijke aanpassingen in het toezicht. De onderstaande voorstellen werken we op dit moment uit (zijn deels al in uitvoering) en toetsen we op haalbaarheid en effectiviteit. Ze zijn ook onderwerp van overleg op ambtelijk niveau met beleid.

Ons toezicht

De onderwijsinspectie richt haar toezicht risicogericht en proportioneel in. Dit betekent dat de inspectie elk jaar alle besturen en scholen/opleidingen analyseert via een risicoanalyse op basis van onder andere een prestatieindicator (hierover krijgt u dinsdag een korte presentatie). Op basis van indicatoren zoals onderwijsresultaten en sociale veiligheid selecteert de inspectie risicoscholen en/of besturen die bezocht worden. Daarnaast bezoekt de inspectie alle besturen eenmaal per vier jaar voor een zogenaamd 4JO (vierjaarlijks onderzoek).

De inspectie ziet een dalende trend bij de basisvaardigheden die noodzakelijk zijn voor alle leerlingen om zich te redden in de maatschappij. Bepaalde groepen kinderen zijn hierbij extra kwetsbaar vanwege kansenongelijkheid. De inspectie heeft een meerjarig programma ingericht om de aandacht voor basisvaardigheden

Verzenddatum
25 maart 2022

Onze referentie
[REDACTED]

te vergroten. Dit programma basisvaardigheden loopt sinds vorig jaar en kent vijf projecten: stelselonderzoek, toezicht, educatieve infrastructuur, professionalisering en communicatie. De inspectie ziet een koppeling tussen dit programma en het masterplan basisvaardigheden uit het coalitieakkoord.

Aanscherping

Er zijn diverse redenen om het inspectietoezicht aan te scherpen. Er zijn relatief weinig scholen die onvoldoende leeropbrengsten hebben. Mogelijk kijken we niet specifiek genoeg of liggen de (wettelijke) normen te laag. Door de coronacrisis en het lerarentekort zijn de zwakke plekken in het onderwijs waarschijnlijk alleen maar toegenomen. We willen in ons toezicht uitgaan van hoge verwachtingen. Daar hoort scherp en effectief toezicht bij.

De focus bij sturing op kwaliteit en sneller ingrijpen ligt wat de inspectie betreft op de al genoemde basisvaardigheden. We hebben het dan over taal, rekenen en burgerschap. Juist op deze basisvaardigheden blijven de prestaties van leerlingen achter. Daarnaast is al eerder met OCW gesproken over versterking van het toezicht op het thema sociale veiligheid. We gaan hieronder daarom nader in op:

- Kwaliteit en sneller ingrijpen
- Sociale veiligheid en klachtafhandeling

Kwaliteit en sneller ingrijpen

De inspectie ontwikkelt een aantal (mogelijke) aanpassingen in het toezicht die momenteel ook op ambtelijk niveau worden ingebracht. Voor de korte termijn (zo mogelijk met ingang van het nieuwe schooljaar) gaat het vooral om de volgende kansrijke opties:

Uitvoering van ons toezicht

Bij bepaalde risico's kan de inspectie sneller een expert-analyse uitvoeren of overgaan tot een risico-onderzoek. We kunnen daartoe de risicoselectie zo instellen dat er meer scholen 'op de zeef' blijven liggen en dus meer scholen met een risico-onderzoek bezocht zullen worden. We kunnen ook gerichte steekproeven trekken bij scholen waar we een verbeterpotentieel vermoeden. Daarnaast kunnen we jaarlijks bij een representatieve steekproef van scholen en opleidingen kwaliteitsonderzoeken gaan uitvoeren op de kernstandaarden. Een en ander in combinatie met scherper optreden in onze termijnen en toezichtcommunicatie.

Oordeelsvorming in de toezichtspraktijk

Wet- en regelgeving en waarderingskaders geven een zekere speelruimte om te komen tot scherpere toepassing van de normen in de uitvoering van ons toezicht. Het kritischer en scherper benutten van die ruimte heeft als voordeel dat een snelle toepassing mogelijk is en dat we die grotendeels zelf in de hand hebben. In onze vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en scholen kunnen we bijvoorbeeld scherper kijken naar de mate waarin besturen zicht hebben en sturen op de basisvaardigheden en zich verantwoorden over de bereikte resultaten.

Vervolgtoezicht

We kunnen de hersteltermijnen op deelonderwerpen verkorten en differentiëren (sneller en gevarieerder escaleren).

Verzenddatum
25 maart 2022

Onze referentie
[REDACTED]

Ambitieuze normen?

Het voorgaande kunnen we doen zonder onze waarderingskaders aan te passen en dus zonder raadpleging van de ringen (het georganiseerde onderwijsveld, waarmee we conform de Wet op het onderwijstoezicht overleggen over onze onderzoekskaders). Wel zullen we de ringen informeren over aanpassingen in ons toezicht die niet direct in onze onderzoekskaders opgenomen hoeven te worden.

Het aanscherpen van de (wettelijke) normen voor onderwijskwaliteit is niet aan de inspectie.

Aanscherping van wat er in de waarderingskaders staat op basis van de huidige wettelijke eisen is in principe wel mogelijk; kleinere aanpassingen kunnen relatief snel (kunnen meegenomen worden in de jaarlijkse technische bijstelling die ook dit jaar weer plaatsvindt voor het nieuwe schooljaar), voor grotere aanpassingen is mogelijk meer tijd nodig, met name vanwege het overleg met de ringen. Gekeken kan worden of het mogelijk is op zo kort mogelijke termijn een standaard in het waarderingskader op te nemen voor het niveau van de basisvaardigheden taal en rekenen en het zicht dat besturen en scholen daarop hebben.

Aandachtspunten bij 'kwaliteit en sneller ingrijpen'

Een deel van bovenstaande wijzigingen is procesmatig redelijk dichtgeregeld. De verschillende stappen in die processen zullen we moeten volgen.

Daarnaast vragen we aandacht voor draagvlak in het veld. Gebrek aan draagvlak bemoeilijkt de uitvoering van het toezicht en de handhaving in de praktijk en zal afdoen aan de effectiviteit van de ingezette aanscherpingen.

Sociale veiligheid en klachtafhandeling

De inspectie heeft een aantal zaken in uitvoering en/of ontwikkeling. Deze brengt de inspectie ook in het overleg op ambtelijk niveau over de uitwerking van de betreffende paragraaf in het coalitieakkoord in.

Een aantal zaken is al in uitvoering:

De inspectie heeft recent via bulkhandhaving alle scholen aangesproken die niet hebben voldaan aan de verplichting de gegevens uit de monitoring van de sociale veiligheid aan te leveren.

De inspectie maakt werk van de bekendheid van de vertrouwensinspectie. Zo is de vindbaarheid van de vertrouwensinspecteurs op de website verbeterd en worden op verschillende plekken bijvoorbeeld interviews en bijdragen aan vakbladen gegeven, dezer dagen nog aan Een Vandaag en RTL. Daarnaast werkt de inspectie aan nieuwe informatievoorziening via flyers voor scholen en besturen.

Daarnaast gaat het om de volgende zaken:

Meldpunt ernstige incidenten: vergelijkbare aanpak zoals andere verplichte meldingen bij vertrouwensinspecteur is mogelijk (OCW is hierbij in de lead).

Intensivering van de follow-up op klachten en signalen over sociale onveiligheid.

Wat de aanscherping van de monitoring en het toezicht op de sociale veiligheid van onderwijspersoneel betreft, heeft onderbrengen daarvan bij de

Verzenddatum

25 maart 2022

Onze referentie

Arbeidsinspectie de voorkeur. Dubbele wetgeving op dit punt zorgt voor onuitvoerbaar samenloop in de uitvoering.

De inspectie heeft nu geen bevoegdheid ten aanzien van het informeel onderwijs. Ik zal u als daar aan het eind van de verdiepingssessie ruimte voor is - mondeling informeren over de contacten met de veiligheidsdiensten en over de risico's die hier aan de orde zijn.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

5.1.2.e

Alida Oppers



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van
5.1/2 e
T +3165.1/2 e

Datum
07 april 2022

Referentie

Bijlagen
3

Intern OCW afgestemd
FEZ, HOenS, KenO, MBO, PO,
VO, WJZ

nota

Beleidsreactie op de Staat van het Onderwijs 2022

Aanleiding

Bijgevoegd vindt u ter ondertekening de beleidsreactie op de Staat van het Onderwijs 2022.

U heeft afgelopen week uw opmerkingen gegeven op de conceptversie van de beleidsreactie. In de beleidsreactie met markeringen vindt u de wijzigingen naar aanleiding van de opmerkingen.

- Bij het onderdeel sociale veiligheid is er aandacht voor de lhbt-leerlingen.
- De slotalinea is aangepast.
- Na contact met het Ministerie van Financiën/IRF, zijn er tekstwijzigingen doorgevoerd bij het punt besturen en sociale veiligheid/mbo.

Besluiten door ondertekening

- Ondertekening van de brief aan de Eerste Kamer
- Ondertekening van de brief aan de Tweede Kamer

Proces

- Maandag 11 april worden de beleidsreactie en de Staat van het Onderwijs 2022 onder embargo verstrekt aan de Vaste Kamercommissie, conform het verzoek in 2019 van de Vaste Kamercommissie.
- De inspectie verstrekt maandagmorgen al embargo-exemplaren van de Staat van het Onderwijs aan de media en onderwijsorganisaties. Het embargo geldt tot woensdag 13 april, 12.15 uur.
- Op woensdag 13 april is de publicatie van de Staat van het Onderwijs tijdens een livestream bijeenkomst.
- Woensdag 13 april wordt ook de beleidsreactie met de Staat van het Onderwijs naar de Staten-Generaal verstuurd.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER INFORMATIE

Aan: MPVO

Primair Onderwijs

Van

5.12.e

T5.12.e

Datum

12 mei 2022

Referentie

nota

opties maatregelen CA - Sturen op kwaliteit en sneller
ingrijpen bij scholen die onvoldoende presteren (toezicht)

Bijlage

Standaarden in het onderzoeks-
kader/beslisregels oordeel
Inspectie van het Onderwijs

Intern OCW afgestemd

IVHO, PO, VO, WJZ

Aanleiding

In de afgelopen weken zijn we samen met de inspectie en juristen gekomen tot een uitwerking van de opdracht uit het Coalitieakkoord 'sneller ingrijpen'. Eerder heeft u de inspectie gevraagd om met voorstellen te komen die hieraan invulling geven. U heeft de voorstellen met de inspectie besproken tijdens een verdiepingssessie op 29 maart 2022. In deze nota zijn de beoogde maatregelen en specifieke opties verder uitgewerkt. Op basis van uw voorkeuren en wensen, schrijven we de tekst voor (in) de Kamerbrief toezicht en bespreken die graag in concept met u in de beleidsstaf van 9 juni a.s. Afhankelijk van uw opmerkingen zou de Kamer dan mogelijk nog voor het zomerreces geïnformeerd kunnen worden over uw beleidsvoornemens op het vlak van toezicht.

Vanuit het MT-OCW is het advies om één brief over toezicht naar de Kamer te sturen. Dat betekent dat deze uitwerking voor po/vo opgenomen wordt in een integrale brief (incl. mbo en ho), waar ook een reactie op het advies van de Onderwijsraad ('Essentie van extern toezicht') en op de evaluatie van de initiatiefwet Bisschop in gegeven wordt.

! graag een eigen
Brief rond PO/VO

Beslispunt: Welke van de onderstaande opties voor beleidsmaatregelen ziet u graag uitgewerkt in de Kamerbrief over Toezicht?

Leeswijzer

In deze nota presenteren we nu toepasbare opties (meest haalbare opties, blauwe blokjes) en opties die (juridisch gezien en/of qua in het veld ervaren sturing vanuit OCW/draagvlak) meer voeten in de aarde hebben (verdergaande opties, lichter blauwe blokjes). Deze nota is door de opties lang geworden, maar maakt het hopelijk voor u mogelijk om goed aan te geven welke maatregelen u kiest.

2e
! graag ook in brief expliciet
meenemen hoe we
boudzaamheid schep
meenemen in inspectie
toezicht

Toelichting

De CA-opdracht *We sturen op de kwaliteit van het onderwijs en grijpen sneller in bij scholen die onvoldoende presteren* is voor het primair en voortgezet onderwijs geconcretiseerd in vier (samenhangende) maatregelen:

1. Aanscherping van het toezicht op de basiskwaliteit (de lat omhoog);
2. Intensivering van het toezicht op schoolniveau;

Datum
12 mei 2022

3. Uitbreiding van het ondersteuningsprogramma voor laag-presterende scholen en besturen;
4. Sneller ingrijpen met een daadkrachtiger sanctietraject.

Daarnaast heeft u op 13 april reeds een voornemen van de inspectie ontvangen tot aanscherping van de onderzoekskaders op het vlak van basisvaardigheden. Daar gaan we in deze nota niet verder op in. U krijgt deze herziening binnenkort ter goedkeuring voorgelegd. Opties die hierop aanvullend zijn, zullen in de toekomst in het kader worden aangescherpt. De meeste opties hieronder zijn te realiseren zonder dat een aanpassing van het onderzoekskader van de inspectie nodig is.

Met deze maatregelen is het doel om prikkels zo vorm te geven dat er een meer constante impuls is voor kwaliteitsverbetering, naast het huidige stelsel waarin de nadruk ligt op handhaving van minimale normen. Om die verbetering goed te kunnen constateren, zet de inspectie -zonder van het bestuursgerichte toezicht af te stappen- in op meer toezicht op de scholen zelf. Deze wens is ook in de Kamer geuit¹ en sluit aan bij het Onderwijsraad advies over extern toezicht, waar in deze Kamerbrief ook een reactie op gegeven wordt.

Dit is een keuze, die wil ik graag weloverwogen kunnen maken. Kunnen jullie dit voorleggen bij volgende stelsel?

Narratief Kamerbrief

Onderwijs van niveau

"Het onderwijs staat voor belangrijke uitdagingen. Al langer zien we een dalende of stagnerende trend in internationale metingen van de prestaties van leerlingen op het gebied van de basisvaardigheden. Daar komt bij dat het lerarentekort en de coronacrisis een wissel hebben getrokken op scholen en besturen en er ook nu bij de vluchtelingencrisis veel van hen wordt gevraagd.

ook wel juist
Het is juist in tijden van coronacrisis en lerarentekort van belang om scherp zicht te houden op de onderwijskwaliteit. Het is de taak van de inspectie om alert te zijn op zwakke plekken en die te benoemen. Niet om scholen af te rekenen, maar om ze een spiegel voor te houden en trends te signaleren en agenderen. Leerlingen hebben recht op onderwijs dat voldoet aan de basiskwaliteit. Wanneer dat niet zo is maakt de inspectie dat inzichtelijk. De inspectie gaat scherper handhaven; de lat gaat omhoog en het is voor laag presterende scholen eerder klaar dan voorheen. De betreffende scholen kunnen vervolgens geholpen worden om te verbeteren. Zo kan de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd worden. Ik wil in het huidige stelsel waarin de nadruk ligt op handhaving van minimale normen een meer constante impuls voor kwaliteitsverbetering geven aan besturen en scholen."

Dit moet je dan echt vorm maken. Minder politiek correct formuleren

Dit schep je formuleren in grotere taal

¹ Motie van het lid De Hoop over elke school eens per vier jaar laten bezoeken door de inspectie (aangehouden tijdens tweeminutendebat Onderzoekskaders op 27 januari 2022)

Veel dank!

In onderstaande staat informatie over haalbaarheid, maar minder over waarschijnlijkheid, of wat in combinatie juist wel of niet verstandig is. Kunnen jullie dit over mijn verkeeren in een volgend stek meenemen? Hieronder dus 'J' bij wat ik interessant vindt voor uit te werken.

Datum
12 mei 2022

Maatregelen en keuzes

1. Aanscherping van het toezicht op de basiskwaliteit (de lat omhoog)

Hoewel er in de Staat van het Onderwijs jaarlijks zorgen worden geuit over de kwaliteit van het onderwijs in Nederland, zijn er relatief weinig scholen die onvoldoende leeropbrengsten hebben (2%). Door scherper toezicht en het aanpassen van de eisen en normeringen voor basiskwaliteit leggen we de lat hoger, wat bijdraagt aan het verbeteren van de basisvaardigheden. De inspectie zal ook scherper oordelen binnen de standaarden voor besturen en schoolleiders, die verantwoordelijk zijn voor de integrale kwaliteit van de school. Sterk onderwijskundig leiderschap moet de norm zijn.

Meest haalbare opties:

1a Scherper oordelen binnen de standaarden

Omschrijving	Wet- en regelgeving en waarderingskaders geven een zekere interpretatieruimte om te komen tot scherpere toepassing van de normen in de uitvoering van het inspectietoezicht. Het gaat daarbij zowel om de (be)sturingsstandaarden (BKA/SKA), als om het primaire proces (onderwijsproces, schoolklimaat en veiligheid). Dit betekent in de praktijk dat de inspectie in twijfelgevallen eerder kiest voor een onvoldoende oordeel of herstelopdracht (geen voordeel van de twijfel). Dit leidt sneller tot meer onvoldoende besturen en scholen en meer herstelopdrachten.
Tijdpad	Start implementatie en invoering per 1-8-2022, dit loopt vervolgens op met de intensivering van het toezicht en leidt geleidelijk tot meer escalaties naar een risico-onderzoek en tot meer herstelonderzoeken.
Randvoorwaarde	Deze optie stelt hoge eisen aan de professionaliteit van inspecteurs. Het zal lef, overtuigingskracht en empathie vergen om in tijden van het lerarentekort en de naweeën van de coronacrisis te komen tot scherpere oordelen, zonder dat het ervaren wordt als een onrechtvaardige 'afrekening'. Hiervoor is het nodig om interne instructies aan te passen, het organiseren van extra scholing. Extra juridische capaciteit, vanwege verwachte toename juridische processen. Communicatie naar het onderwijsveld vraagt aandacht, omdat het gevoel kan ontstaan dat de spelregels tijdens het spel veranderen of onredelijke eisen worden gesteld.
Kosten	Extra capaciteit, zie onderbouwing.

1b Aanpassing onderwijsresultatenmodel

Omschrijving	Aanpassen betekent de normen verhogen en/of het model uitbreiden. Een voorbeeld van het verhogen van de normen is dat de eindtoetsscore of het centraal eindexamencijfer 5% hoger is dan de huidige cesuur. Aanvullend kan een expliciete discretionaire bevoegdheid aan de inspectie worden toegekend voor situaties waarin scholen evident benadeeld worden (bv. door complexe leerlingpopulatie). Een voorbeeld van het uitbreiden van het model is om in
--------------	--

Is dit wettelijk?

Datum
12 mei 2022

	het vo een aparte indicator basisvaardigheden taal/rekenen-wiskunde toe te voegen. Voor po is dit niet nodig, omdat het model al bestaat uit een meting van de referentieniveaus taal en rekenen.
Tijdpad	Uitwerking gereed 1-1-2023, communicatie scholen vanaf voorjaar 2023. <u>Invoering per 1-8-2024</u> <i>Daarom per 1-8-'23</i>
Randvoorwaarde	Aanpassing regeling leerresultaten (ministeriële regeling). Mogelijk wetswijziging vanwege discretionaire bevoegdheid.
Kosten	Extra kosten vanaf 2025 (meer risico-onderzoeken).

Verdergaande opties:

o 1c Extra eisen aan besturen	
Omschrijving	Slecht bestuur is een risico voor een schoolorganisatie, maar er worden geen eisen aan bestuurders gesteld. Deze optie richt zich op voor hun taak en rol 'bevoegde' schoolbestuurders.
Concrete uitwerking	Er zijn verschillende varianten denkbaar, oplopend in zwaarte. <ul style="list-style-type: none"> • Sneller de mogelijkheid voor een aanwijzing bij een zeer zwakke school of tekortschietende governance (bijvoorbeeld verplichte ondersteuning) • Het instellen van een register voor bestuurders gecombineerd met opleidings- en/of bijscholingseisen. <i>Neerke Toetsing</i> • Aanvullend: conform financiële sector en woningbouw moet er voorafgaand een geschiktheidsverklaring worden verstrekt. • Bij zwak bestuur kan de geschiktheidsverklaring weer worden ingetrokken. • Bij falend bestuur of wanbeleid kan een bestuurder (voor een bepaalde tijd) worden geschrapt uit het register of op een zwarte lijst terecht komen.
Tijdpad	Invoering per 1-8-2025: vereist ingrijpende wetswijziging (zie 1d). Toepassing in toezicht per 2025. Dit traject kan nu starten met een onderzoek naar gekozen vormen in vergelijkbare (publieke) sectoren. <i>Als we dit programma wilt is dan pad?</i>
Randvoorwaarde	Wetswijziging. De basis voor de aanwijzing wordt hierdoor breder, de doorwerking in de aanwijzing zal in een nieuw wetsvoorstel (na bestuurlijk instrumentarium) moeten worden geregeld.
Kosten	PM per 2025. <i>Deel 1-2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20-21-22-23-24-25-26-27-28-29-30-31-32-33-34-35-36-37-38-39-40-41-42-43-44-45-46-47-48-49-50-51-52-53-54-55-56-57-58-59-60-61-62-63-64-65-66-67-68-69-70-71-72-73-74-75-76-77-78-79-80-81-82-83-84-85-86-87-88-89-90-91-92-93-94-95-96-97-98-99-100</i>

o 1d Aanscherpen wettelijke eisen onderwijskwaliteit	
Omschrijving	Het versterken van de wettelijke basis voor het toezicht op de onderwijskwaliteit maakt het mogelijk het toezicht verder aan te scherpen. Te denken valt daarbij ook aan bewezen effectieve maatregelen, zoals schoolbreed taal- en rekenbeleid (de inspectie kan dat nu niet eisen). Deze aanscherpingen kunnen vervolgens in het kader worden doorgevoerd. Ook op bestuursniveau kunnen eisen gesteld worden, die wellicht grond kunnen vormen voor een bredere definitie van wanbeheer. Te denken valt aan een deugdelijkheidseis m.b.t. de kwaliteitszorg, op basis waarvan besturen kunnen worden aangesproken los van de kwaliteit die op schoolniveau wordt geleverd.

Datum
12 mei 2022



Concrete uitwerking	We versterken de wet op het gebied van de leskwaliteit, begeleiding van leerlingen, kwaliteitscultuur en schoolbreed taal- en rekenbeleid. De concretisering kunnen afgeleid worden van het onderzoekskader. Een nog relatief abstracte eis is dan: "het pedagogisch-didactisch handelen van de leraren stelt leerlingen in staat om te leren en zich te ontwikkelen". Desgewenst kunnen elementen toegevoegd worden als: "leraren stemmen de instructies, begeleiding, opdrachten en onderwijstijd doelgericht af op de onderwijsbehoeften van groepen en individuele leerlingen". Eenzelfde concretisering kan gemaakt worden voor begeleiding, kwaliteitscultuur, etc. Voor bestuurders en schoolleiders kan het gaan om aspecten van deugdelijk onderwijskundig leiderschap (bijv. op basis van wetenschappelijke literatuur en bestaande voorstellen voor profielen van 'goed schoolleiderschap'), zie ook 1c.
Tijdpad	Aanscherping wettelijke eisen per 1-8-2025, basis voor aanscherpingen kader per 1-8-2025. Deze optie is wenselijk en sluit aan bij het advies van de Onderwijsraad en de wet Bisschop, maar kent de nodige doorlooptijd.
Randvoorwaarde	Wetstraject. Een groot inhoudelijk bezwaar is dat dit op gespannen voet staat met de vrijheid van inrichting (art. 23 GW) en de huidige autonomie (vgl. ook conclusie Cie Dijsselbloem; de overheid gaat over het 'wat', scholen (en besturen) over het 'hoe'; dat onderscheid is hier lastig te maken). Het is mede daarom nodig te onderzoeken of de huidige deugdelijkheidseisen hier voldoende zijn en of het kwaliteitsbegrip niet te smal is. <u>De inspectie kan op dit punt voorstellen doen.</u>
Kosten	Geen extra kosten toezicht



2. Intensivering toezicht op schoolniveau en goed functionerende besturen waarderen

Meer schoolbezoeken

De inspectie heeft de afgelopen jaren het bestuursgerichte toezicht ontwikkeld. Het aangrijpingspunt van het toezicht is nu in lijn met waar de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit ligt: bij het schoolbestuur. De inspectie blijft besturen aanspreken op hun verantwoordelijkheid en heeft hoge verwachtingen van de (be)sturing op de onderwijskwaliteit. Waar besturen daarin tekortschieten, grijpt de inspectie in en moeten besturen hun kwaliteitszorg verbeteren. Het blijft van belang dat de inspectie aandacht houdt voor de cruciale functie die besturen hebben in ons onderwijsstelsel. Tegelijkertijd constateren we dat het zicht op schoolniveau te wensen overlaat (Staat van het Onderwijs 2022) en de wens voor meer scholentoezicht is ook geuit in de Kamer. Om een representatief beeld van het scholenveld te hebben en houden, intensificeert de inspectie haar toezicht door jaarlijks een representatieve steekproef van scholen te onderzoeken. Dit sluit aan bij het recente advies van de Onderwijsraad. Hierdoor vindt de beoordeling van de kwaliteit meer op schoolniveau plaats. De inspectie integreert die aandacht met het bestuursgerichte toezicht. Waar scholen onder de maat presteren,

Datum
12 mei 2022

worden besturen daar op aangesproken. Conform de motie Van Meenen, zal de inspectie vaker onaangekondigd scholen bezoeken als één van de onderzoeksmogelijkheden om beter zicht te krijgen op de onderwijskwaliteit.

Meest haalbare opties:

2a Jaarlijkse steekproef KO's	
Omschrijving	De inspectie wil het zicht op schoolniveau versterken door een jaarlijkse steekproef van kwaliteitsonderzoeken (KO's) in te voeren. Hiermee kan de inspectie enerzijds de risicodetectie ijken en versterken (in hoeverre halen hun risicomodellen alle risicoscholen boven water? Welke aanpassingen zijn nodig?), en anderzijds bereiken ze hiermee ook een representatief stelselbeeld van de kwaliteit van scholen.
Concrete uitwerking	Jaarlijks trekt de inspectie een steekproef van scholen / opleidingen in het PO, SO, VO en MBO. Dit geeft – met een betrouwbaarheidsinterval – een representatief beeld van de onderwijskwaliteit van de sector. Het betrouwbaarheidsinterval wordt kleiner na herhaling in het volgende jaar. Na 2 jaar hebben we een hoge betrouwbaarheid voor PO en MBO, na 4 jaar voor SO en VO. Aantallen scholen per sector per jaar: PO 250 (incl sbao) SO 90, VO 250, MBO 185.
Tijdpad	Invoering steekproef per 1-1-2023, afhankelijk van slagen werving extra capaciteit. Terugvaloptie per 1-8-2023.
Randvoorwaarde	Extra capaciteit voor inspecteurs, analisten, medewerkers toezicht, juristen en projectleiding.
Kosten	Zie overzicht.

2b Verhogen normen risicodetectie	
Omschrijving	De risicodetectie is bedoeld om op school- en bestuursniveau risico's in beeld te brengen. Een hoge risicoscore kan aanleiding zijn om onderzoek uit te voeren op bestuurs- of schoolniveau. De inspectie kan aan de voorkant bij bepaalde risico's sneller een diepgaandere analyse uitvoeren of vaker overgaan tot een risico-onderzoek.
Concrete uitwerking	In eerste instantie wordt gedacht aan een scherpere normering van risico's. Ook kunnen we de mogelijkheden onderzoeken om de prestatie-monitor uit te breiden. Daarnaast kunnen we bij de categorie net boven de verhoogde norm onder een risicogesprek voeren (preventief, dialoog) met de schoolleider: dit vergroot zowel de positie van de schoolleider enerzijds en zet verbetering sneller in gang zonder een heel schoolbezoek te doen (effectieve preventie). Ook denkbaar is dat we deze gesprekken koppelen aan basisvaardigheden, daar waar we zien dat de referentieniveaus niet worden gehaald. Een eerste inschatting is dat we komen tot de volgende extra aantallen risico-onderzoeken: PO 230 (incl sbao), SO 46, VO 69.
Tijdpad	Onderzoek verhoging en uitbreiding t/m zomer 2022. Invoering per 1-8-2022.

Datum
12 mei 2022

Randvoorwaarde	Extra capaciteit voor inspecteurs, analisten, medewerkers toezicht, juristen en projectleiding.
Kosten	Zie overzicht.

2c Gerichte interventies

Omschrijving	<p>Zoals hierboven aangegeven, zet de inspectie in op gerichte interventies. Rond een bepaalde problematiek richten we dan een specifiek traject in. We denken daarbij aan gerichte, handhavende onderzoeken, maar ook aan gerichte communicatie, voorlichting, goede voorbeelden verspreiden, etc. Thema's zijn bijv. het bestrijden van (taal)achterstanden, (onderdelen van) de nieuwe burgerschapseisen, de vrijwillige ouderbijdrage, professionalisering van leraren, etc. De steekproef kan aselekt, maar ook select worden getrokken bij scholen waar we specifieke risico's of verbeterpotentieel zien.</p> <p>Een eerste inschatting is dat we komen tot de volgende aantallen schoolbezoeken: PO: 529, SO: 115, VO: 184.</p>
Tijdpad	<p>Keuze thema's 1-8-2022, analyse achtergronden 1-12-2022, ontwerpen instrumentarium 1-4-2023. Voorbereiding (steekproef, scholing,) 1-7-2023. Uitvoering eerste gerichte interventies vanaf schooljaar 2023/2024.</p>
Randvoorwaarde	Extra capaciteit voor inspecteurs, analisten, medewerkers toezicht, juristen, strategische inspecteurs en projectleiding.
Kosten	Zie overzicht

Handgreep zicht op
hoeveel scholen er zit
Extra de ambten
die hier en in andere
monitoren worden
gevoerd
Zij het onder
scholen?

2d Onaangekondigde onderzoeken

Omschrijving	Conform de motie Van Meenen, zal de inspectie vaker een deel van de onderzoeken op scholen onaangekondigd plaatsvinden als één van de onderzoeksmogelijkheden om beter zicht te krijgen op de onderwijskwaliteit.
Concrete uitwerking	<p>Het onaangekondigd bezoeken van scholen past goed in de lijn van sturen op kwaliteit en sneller ingrijpen. We doen dan immers waarnemingen, zonder dat er op diverse vlakken voorbereidingen zijn getroffen. In zekere zin levert het een eerlijker beeld op van het primaire proces. Niet alle onderzoeken lenen zich voor een onaangekondigd onderzoek. In sommige gevallen is het nodig om specifieke personen te spreken of bepaalde documentatie te verzamelen. Ook wordt een onaangekondigd onderzoek wel eens ervaren als een 'overval'. Het is dus zaak dit instrument goed te doseren. De inspectie schat in dat bij 10% van de risico-onderzoeken er sprake is van een (semi)onaangekondigd onderzoek.</p>
Tijdpad	Onderzoek verhoging en uitbreiding t/m zomer 2022. Invoering per 1-8-2022. <i>hoeveel is dat?</i>
Randvoorwaarde	Kan mee in bestaande onderzoeken.
Kosten	geen aanvullende kosten.

De opties zullen opgeteld en na verloop van tijd leiden tot onderstaande aantallen onderzoeken op jaarbasis. Met de opties scherper oordelen (1b) en verhogen normen risicodetectie (2b) kan per komend schooljaar worden gestart.

2 d toch ook a/

Datum
12 mei 2022

Afhankelijk van het verloop van het werven van extra capaciteit kan de steekproef KO's gestart worden per 1-1-2023, met een terugval naar 1-8-2023. De gerichte interventies zullen gestart worden per 1-8-2023. In schooljaar 2024-2025 verwacht de inspectie de benodigde extra capaciteit volledig te kunnen inzetten.

Maatregel	PO	SO	VO	Totaal
1b Scherper oordelen	220	45	185	450
2a Jaarlijkse steekproef KO's	250	90	250	590
2b Verhogen normen risicodetectie	230	45	70	345
2c Gerichte interventies	530	115	185	830
Totaal	1230	295	690	2215

ah. dit zoekt ik ☺

Verdergaande optie:

o 2e vierjaarscyclus bij alle afdelingen/scholen	
Omschrijving	Een vergaande variant is dat we, conform de aangehouden motie De Hoop, elke vier jaar bij alle scholen en afdelingen een kwaliteitsonderzoek uitvoeren.
Concretisering	Deze maatregel gaat uit van een periodieke beoordeling van alle scholen, ongeacht risico's of geleverde prestaties. Het risicogerichte en proportionele uitgangspunt wordt hiermee losgelaten. Deze optie komt in de plaats van de opties 2a, 2b en 2c.
Tijdpad	Invoering per 1-8-2023.
Randvoorwaarde	Zeer grote uitbreiding inspectiecapaciteit: eerste schatting 163 fte (exclusief MBO en overhead). Daarnaast zit er een grens aan wat de inspectie als organisatie kan absorberen.
Kosten	Zie overzicht.
Duiding	De inspectie kiest niet voor deze vergaande optie. Deze optie kent hoge kosten (21 mln.) en naar verhouding lage effectiviteit. Veel van de toezichtcapaciteit zal worden ingezet op plekken waar geen tekortkomingen zijn en het effect van toezicht gering is. Het in brede zin sturen op kwaliteit is ongericht. Als we een kwaliteitsimpuls willen realiseren, is het verstandig om te prioriteren. Het druist bovendien in tegen de aankondiging in de Kamerbrief van 24 juni 2021 waarin uw ambtsvoorgangers aankondigden dat de inspectie zal stoppen met de vierjaarsverplichting op schoolniveau. Het gaat ook in tegen het onderzoekskader en afspraken die we in 2021 met het veld gemaakt hebben.]

Goed functionerende besturen waarden

Schoolbesturen kunnen op afzonderlijke standaarden al een 'goed' krijgen. Het eindoordeel over een bestuur kan (wettelijk gezien) alleen onvoldoende of voldoende zijn. In 2021 is de mogelijkheid toegevoegd dat besturen over het geheel een waardering 'goed' kunnen krijgen (bovenop een oordeel voldoende). We maken zo beter zichtbaar hoe individuele besturen bijdragen aan betere onderwijskwaliteit in Nederland en welke besturen/scholen dat al doen. De introductie van een kwaliteitsniveau boven

Het druist blijkbaar ook in tegen een wens van de Kamer, dat dit is wel mogelijk. Het klinkt alsof de Kamer dat eerder heeft ingestemd met het stoppen van 4 jaar verplichting. Kijkt dat? Anders gaag dit dilemma op en parieren aan Kamer worden.

het oordeel voldoende zou besturen kunnen aanzetten om boven de ondergrens te willen presteren. In de komende jaren wordt dus meer zichtbaar welke besturen net een 6 scoren en welke een tien met een griffel verdienen. Omdat enkel alle *besturen* periodiek (elke vier jaar) worden onderzocht, geldt de waardering op dat niveau en niet voor scholen. De waardering goed voor scholen (momenteel alleen mogelijk op aanvraag ihkv 'excellente scholen') is bovendien omstreden en gaat tegen het advies van de Onderwijsraad in. We zien wel een mogelijkheid om goed presterende scholen meer te waarderen in de beeldvorming. Tussen de scholen die een voldoende scoren zijn er grote verschillen. De inspectie zou dat beter kunnen laten zien door meer te differentiëren in de scores op de verschillende standaarden en door in schoolrapporten en mogelijk ook in de toezichtresultaten op de website meer aandacht aan te besteden. De kwaliteit die scholen leveren, krijgt dan meer profiel dan nu het geval is.

3. Uitbreiding van het ondersteuningsprogramma voor laag-presterende scholen en besturen

De bestaande ondersteuning aan laag-presterende scholen en besturen in zowel po als vo kan worden uitgebreid om de toename van onvoldoende scholen en besturen a.g.v. maatregel 1 (lat omhoog) en 2 (meer schoolbezoeken) te accommoderen. Daarnaast is de uitbreiding ook gericht op scholen die net voldoende scoren (risicoscholen). Dit helpt om ervoor te zorgen dat de kwaliteitstekorten doelmatig en snel worden teruggedrongen. Uitvoering geschiedt nu voor po via een pool van adviseurs onder regie van de PO-Raad ('Goed worden goed blijven') en voor vo via de lopende aanbesteding aan een onderwijsadviesbureau ('Leren verbeteren'). Daarnaast wordt er nu ondersteuning georganiseerd in het kader van basisvaardigheden en is er een Groeifonds voorstel (Ontwikkelkracht) op dit vlak toegekend. Het duurt even voor de voorgestelde aanscherping geëffectueerd is in het toezicht, dus we verwachten een gestage toename (de inschatting is 100 à 200 scholen/ afdelingen extra per jaar maximaal).

Meest haalbare optie:

3a Verduurzamen ondersteuning aan risicoscholen, in vo uitbreiding met besturen	
Omschrijving	Deze ondersteuning (middels een <u>vliegende brigade</u> van relevante adviseurs die in de school komt) in één van de belangrijkste instrumenten voor het bevorderen van onderwijskwaliteit. Uit een evaluatie (in po) bleek het programma effectief; scholen die gebruik maakten van het programma werden maanden eerder weer voldoende dan scholen die geen (of andere) ondersteuning kregen via 'Goed worden goed blijven'. Het voorstel is om dit te continueren in zowel po als vo. McKinsey deed de aanbeveling om het programma ook voor scholen die (nog) geen negatief oordeel van de inspectie hadden gekregen toegankelijk te maken. Deze pilot loopt binnenkort af en gold voor een afgebakend aantal van 100 scholen per jaar. Het voorstel is om dit te verduurzamen, zonder bovengrens. Zo is te allen tijde ondersteuning beschikbaar voor scholen die een kwaliteitsimpuls kunnen of moeten gebruiken. In VO is de geboden (kosteloze) ondersteuning

Datum
12 mei 2022

	tot nu toe alleen beschikbaar voor scholen. <u>Dit kan uitgebreid worden naar besturen.</u>
Concrete uitwerking	De reguliere programma's voor onvoldoende en zeer zwakke scholen in po en vo worden verlengd met een of twee jaar. De aanbestede opdracht in het VO voor ondersteuning aan scholen met een negatief oordeel wordt bovendien uitgebreid met ondersteuning aan besturen. De ondersteuning van risicoscholen (zonder oordeel van de inspectie, maar waar dat wel op de loer ligt) wordt vanwege de verwachte overlap uitgevoerd door de partijen die ook de ondersteuning voor basisvaardigheden gaan verzorgen. We onderzoeken of op termijn ook de reguliere ondersteuning kan opgaan in de ondersteuningsstructuren voor basisvaardigheden en/of Ontwikkelkracht die nu worden opgezet.
Tijdpad	Start per 1-8-2022.
Randvoorwaarde	De doelgroep van dit beleid kan zichzelf melden. Als risicoscholen (die zich daar zelf misschien niet van bewust zijn) bewogen moeten worden tot deelname aan een ondersteuningsprogramma, <u>moet nog uitgewerkt worden hoe deze groep gedetecteerd en bereikt kan worden.</u> De risico-analyse van de inspectie is nl. nu niet openbaar en kan gaan lijken op een 'oordeel' zonder onderzoek. De inspectie kan niet zonder onderzoek een school als 'mogelijk niet zo goed presterende school' aanmerken, zonder zo iets ook met de school te hebben gecommuniceerd. Een inspecteur kan de school wel wijzen op het ondersteuningsprogramma. Een optie is om het op basis van openbare data te laten gaan, zoals behaalde referentieniveaus. In het geval van een verplichting (optie 3b hierna) is het wellicht aantrekkelijker voor scholen en besturen om zichzelf te melden.
Kosten	Dit kan binnen de 5 miljoen (ca 3 voor po en 2 voor vo) die hiervoor extra is gereserveerd.

Verdergaande optie:

3b Verplichte deelname aan ondersteuningsprogramma voor onvoldoende en zeer zwakke scholen	
Omschrijving	Deelname aan een verbeterprogramma (kosteloos aanbod of naar eigen keuze, maar aan te tonen bij de inspectie) kan <u>verplicht</u> worden voor scholen met een negatief oordeel van de inspectie; voor zeer zwakke scholen of ook voor scholen met een oordeel onvoldoende. De verplichting kan ook gelden voor een nog ruimere doelgroep, bijvoorbeeld de onderste 10% van het risicomodel.
Concrete uitwerking	De bestaande ondersteuning (voor po een pool van adviseurs onder regie van de PO-Raad, voor vo via de lopende aanbesteding aan een onderwijsadviesbureau) zal de toename van te ondersteunen besturen en scholen accommoderen. Daardoor kan deze optie direct uitgevoerd worden. Op termijn zou de (regie op de) uitvoering van de ondersteuning ook dichter bij OCW kunnen liggen, en aan kunnen sluiten bij geboden ondersteuning in het kader van basisvaardigheden of in 'Ontwikkelkracht'.

Dit is goed schetsen met een rood lijn en stoppen

Datum
12 mei 2022

Tijdpad	Per 1-8-2022. Het gaat om een 'verplichting' in de zin dat er extra druk via toezicht wordt uitgeoefend. Om de verplichting in de wet te regelen (eventueel, als dit onvoldoende effect heeft) is meer tijd nodig, dan geldt 1-8-2024.
Kosten	Dit kan binnen de 5 miljoen (ca 3 voor po en 2 voor vo) die hiervoor extra is gereserveerd.

Snijp ik?
Is al gereserveerd nu toch? graag ambitie nog aanscherpen

4. Sneller ingrijpen door daadkrachtiger sanctietraject

Het huidige sanctietraject kent verschillende trappen met elk termijnen. De aanloop naar een sanctietraject neemt veel tijd in beslag en onderstaande opties zijn gericht op 'inklinking' van het proces. Eenduidig handhavingsbeleid kan bijdragen aan sneller herstel van niet-naleving van onderwijswetgeving, omdat aan de voorkant duidelijkere en strakkere afspraken zijn gemaakt over (de manier van) ingrijpen.

Meest haalbare opties:

o 4a Hanteren individuele hersteltermijnen in plaats van één termijn voor alle herstelopdrachten

Omschrijving	Tot nog toe wordt er vaak voor gekozen één hersteltermijn te geven voor meerdere herstelopdrachten. De lengte daarvan wordt bepaald door te bekijken hoeveel tijd er nodig is om aan alle herstelopdrachten te voldoen. Door per herstelopdracht een afzonderlijke hersteltermijn vast te leggen, kan op onderdelen sneller herstel worden verwacht. Herstelonderzoek vindt dan ook sneller plaats. Zo wordt op kortere termijn inzichtelijk of het gewenste herstel gerealiseerd is of niet. Vervolgstappen kunnen dan ook sneller genomen worden, indien nodig. Zeker bij cases waar veel tegelijk speelt, zoals SvPO en CHL.
Tijdpad	Uitwerking in 2022, ingebruikname vanaf 2023.
Randvoorwaarde	Meer herstelonderzoeken uitvoeren. Verder kijken we ook wat we kunnen leren van de prestatieafspraken in het HO, zoals u laatst heeft geopperd.
Kosten	Implementatie en scholing.

o 4b Verkorten traject van onderzoek naar publicatie

Omschrijving	In de huidige situatie wordt een rapport gepubliceerd in de vijfde week na vaststelling daarvan (art. 21, eerste lid, WOT). In het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium wordt geregeld dat deze termijn wordt verkort. Wanneer dit wetsvoorstel wordt aangenomen, worden rapporten in de derde week na vaststelling gepubliceerd. De inspectie verkent nog of ook de termijnen voorafgaand aan de vaststelling kunnen worden ingekort. Het bestuur krijgt nu vaak vier werkweken om te reageren op een conceptrapport. Dat kan in veel (maar niet alle) gevallen korter. Ook de eigen termijnen (denk aan schrijven rapport) beziet de inspectie in dit kader.
Tijdpad	Afhankelijk van inwerkingtreding WUBI, start implementatie vanaf 1-9-2022.
Kosten	nvt

glaag

o 4c Snellere toepassing sanctie	
Omschrijving	Het doel is sneller herstel realiseren. In specifieke situaties kan het sneller opleggen van sancties daaraan bijdragen. De toepassing van bekostigingssancties zal integraal onderdeel vormen van een geactualiseerd handhavingsbeleid en zal mede gebaseerd zijn op de (al dan niet aangepaste) beleidsregel financiële sancties. Snellere toepassing kan in dit kader een aantal zaken betekenen: <ul style="list-style-type: none"> De werkwijze zo aanpassen dat het minder lang duurt voordat een sanctie wordt opgelegd. In sommige gevallen (bij bepaalde thema's) afspreken dat je in de regel overgaat tot een sanctie zodra niet hersteld is binnen een redelijke termijn.
Tijdpad	Uitwerking 2022, ingebruikname 2023. <i>Concretiseren: wat gaan we doen</i>
Randvoorwaarde	Sanctiebesluiten moeten altijd voldoen aan juridische randvoorwaarden, zoals proportionaliteit, en er moet ruimte zijn om die weging te maken.
Kosten	Kan mee in claim juridische capaciteit.

8

o 4d Flexibele beleidsregel financiële sancties	
Omschrijving	De beleidsregel is nu vrij rigide vormgegeven, waardoor soms een drempel ontstaat om een sanctie op te leggen, maar soms ook juist sprake is van een situatie waarbij de eerste stap (15% opschorting) als onvoldoende wordt beschouwd. Om deze reden wordt de beleidsregel aangepast om flexibeler in te kunnen spelen op de situatie. Een overweging is nog om de beleidsregel in zijn geheel te laten vervallen, of alleen een categorisering van overtredingen op te nemen met daarbij passende sancties. <u>Wanneer de beleidsregel namelijk in hoge mate geflexibiliseerd wordt, komt die wellicht nagenoeg overeen met de tekst in de wet en voegt die daar weinig meer aan toe.</u>
Tijdpad	Ingang per 1-1-2023.
Kosten	nvt

glaag al pr 1-01-2023 *Dit kan snel wijzigen*

Verdergaande optie:

8

o 4e Voornemens tot sanctioneren combineren	
Omschrijving	Het proces van het opleggen van een sanctie kan door de verschillende stappen veel tijd in beslag nemen. Een optie is bijvoorbeeld te onderzoeken of voornemens tot opschorting of besluiten tot opschorting gecombineerd kunnen worden met een voornemen tot inhouding, zodat in gevallen waar na 3 maanden opschorting nog steeds geen herstel heeft plaatsgevonden, direct overgegaan kan worden tot inhouding. Zonder opnieuw een voornemen (met bijbehorende termijnen) te hoeven uitbrengen.
Tijdpad	Ntb
Randvoorwaarde	Dit moet juridisch gezien wel mogen. Haken en ogen zijn nog niet in kaart gebracht. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten hier in acht genomen worden.
Kosten	Kan mee in claim juridische capaciteit.

Het maatregelenpakket omvat dus twee sturingsvisies op laag presterende scholen: We willen onvoldoende en zeer zwakke scholen helpen bij kwaliteitsverbetering middels het bieden van laagdrempelige ondersteuning (wortel) én we gaan er vanuit dat financiële prikkels behulpzaam zijn bij het verbeteren van kwaliteit (stok, bijv. via verplichte deelname en een daadkrachtiger sanctietraject).

Kosten

Capaciteit inspectie

Wanneer voor alle maatregelen gekozen wordt die door de inspectie en OCW individueel als haalbaar worden gezien, zou 138 fte extra nodig zijn bij de inspectie (zie tabel 1). De inspectie wijst er echter op dat het tijd zal kosten om al deze mensen te werven. Daarnaast betekent een dergelijke uitbreiding van capaciteit een organisatorische opgave van formaat. Nieuwe medewerkers moeten worden geworven, ingewerkt en ingepast in de organisatie. Het absorptievermogen van de inspectie als organisatie is een blijvend aandachtspunt. Het voorstel is daarom om de capaciteit geleidelijk uit te breiden en de maatregelen gefaseerd in te voeren. Uiteraard zal per schooljaar 2022/2023 gestart zijn met de werving en uitvoering. Bij de uitbreiding van de capaciteit gaat het om inspecteurs, analisten en medewerkers toezicht, maar ook om juristen, afdelingshoofden, HR-medewerkers, projectleiders en strategisch inspecteurs/adviseurs. Met een gemiddelde van schaal 11, is het tarief per fte €113.000, inclusief overhead. Dat komt neer op een totaalbedrag van **€15,4 mln**. Dit is voor PO, VO en SO samen.

Er is nu 8 mln in het bestedingsplan opgenomen en het voorstel is om in de nieuwe ronde (augustus) weer 8 mln op te nemen. Indien u kiest voor verdergaande opties, zal dit bedrag verder opgehoogd worden voor de augustusbesluitvorming.

Is dit nog goed opgenomen?

Bij de maatregelen 1b, 2a, 2b en 2c zijn fte's opgenomen voor het uitvoeren van de onderzoeken: inspecteurs, analisten en medewerkers toezicht. We gaan uit van 23 onderzoeken per 1fte (overall). Bij algemeen zijn de volgende zaken ondergebracht:

- PO, SO en VO 6 afdelingshoofden *zowel?*
- Rekenschap en Juridische Zaken (RSJZ): juristen en financieel inspecteurs
- Kennis: data-analisten en projectleiders
- Directie beleidsondersteuning en organisatie (DBO): 2 strategisch inspecteurs, 1 strategisch adviseur, 3 organisatie-/ HR-adviseurs, 1 medewerker servicepunt 1 senior communicatieadviseur 4 projectleiders.

Granny ook scheppe zicht op wat Inspectie mikte en/of anders gaat doen. Ook granny specifiek herpakken (om voortwaart te kunnen beliden).

Datum
12 mei 2022

Tabel 1 benodigde FTE's

Maatregel	PO	SO	VO	RSJZ	Kennis	DBO	Totaal
Algemeen	3	1	2	16	7	12	41
1b Scherper oordelen binnen de standaarden	10	2	8				20
2a Jaarlijkse steekproef KO's	11	4	11				26
2b Verhogen normen risicodetectie	10	2	3				15
2c Gerichte interventies	23	5	8				36
Totaal	57	14	32	16	7	10	138

Extra ondersteuning laag presterende scholen

De huidige ondersteuning richt zich op alle scholen die een oordeel onvoldoende of zeer zwak hebben (in po via 'Goed worden goed blijven', in vo via 'Leren verbeteren'). Daarnaast is er momenteel ook voor 200 'risicoscholen' (nog geen oordeel, maar dichtbij de signaleringswaarde/laag presterend) extra ondersteuning beschikbaar, maar deze subsidie stopt in de zomer van 2023. Als gevolg van de maatregelen (m.n. lat omhoog en meer scholenbezoek) zal de doelgroep uitbreiden. Voor de uitbreiding is €5 mln begroot, maar er is overlap met de ondersteuning die nu in het kader van basisvaardigheden wordt opgezet. De bedoeling is om nu die ondersteuning qua organisatievorm samen te voegen. Voor de langere termijn laten we de uitwerking oplopen met de brede verkenning naar hoe de verschillende ondersteuningsstructuren centraler geregeld kunnen worden.

Toezeggingen aan de Kamer

Er is een aangehouden motie van kamerlid De Hoop:

... constaterende dat de Inspectie van het Onderwijs een belangrijke rol speelt in het signaleren en oplossen van kwesties omtrent onderwijskwaliteit en sociale veiligheid;(...); **verzoekt de regering elke school eens per vier jaar te laten bezoeken door de inspectie** omwille van het complete overzicht dat het produceert en de signaleringsfunctie van de bezoeken.

U heeft daar in het tweeminutendebat over de onderzoekskaders (27 januari jl.) op gereageerd met een suggestie tot aanhouden tot de presentatie van deze beleidsvoorstellen: "Dat zijn we aan het uitwerken met de inspectie en daar wil ik de Kamer snel over informeren." U heeft ook aangegeven dat effectief toezicht niet perse bestaat uit elke vier jaar alle scholen bezoeken.

Daarop reageerde De Hoop: Dan houd ik de motie aan, met dien verstande dat de **periodieke toets van groot belang is en dat ik verwacht dat die wordt meegenomen door de minister.**

*een met de hulp
Janis Transjant
dilemma voorleggen*

Overigens worden alle schoolbesturen wel elke vier jaar bezocht door de inspectie en maakt verificatieonderzoek op één of meerdere scholen die onder het betreffende

Datum
12 mei 2022

bestuur vallen, onderdeel uit van dat kwaliteitsonderzoek. Bovendien worden alle scholen jaarlijks gemonitord via de prestatie- en risicoanalyse. De inspectie heeft daarnaast de weg ingezet van strategische toezichtontwikkeling. Een belangrijk element daarin is het ontwikkelen van aanpakken waarin we met creatieve en gerichte interventies komen tot meer effect. Bij die aanpak hoort een gedegen evaluatiecyclus waarin we nagaan of de beoogde effecten worden bereikt, zodat de inspectie tussentijds kan bijsturen.

Planning Kamerbrief

Op het moment van schrijven is nog onbekend of deze uitwerking van het Coalitieakkoord in een (po/vo) brief op zichzelf komt, of onderdeel wordt van een integrale Toezichtbrief die ook het mbo en ho omvat. In beide gevallen is een planning met publicatie voor het zomerreces krap maar niet onhaalbaar.

aparte brief PO/VO

Tijdpad	voor zomerreces, incl. RWIZO	zonder RWIZO of na zomerreces
Afgestemde Kamerbrief (met IvHO en directie Kennis) gereed	eind mei	"
Concept Kamerbrief in tas	di 6 juni	"
Bespreking in beleidsstaf	do 9 juni	do 9 juni
Deadline aanleveren CWIZO	vrij 10 juni (uitstel t/m ma 13 juni mogelijk)	vrij 24 juni
CWIZO	ma 20 juni	ma 4 juli
RWIZO	di 12 juli	niet, of eerste na zomerreces
Ministerraad	vrij 15 juli	vrij 15 juli, of als via RWIZO: eerste na zomerreces

Hebben we dit?

Na zomerreces
is misschien anders
maar de man trekt
die al per 1-8
in gang?



nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW, via MPVO

Kennis

Van

5.1/2.e

T +3165.1/2.e

Datum

13 mei 2022

Referentie

Bijlagen

4

aanbieding jaarverslag 2021 van IvhO aan de Staten-
Generaal

Aanleiding

Conform Aanwijzing 11 inzake de Rijksinspecties en artikel 13, tweede lid, van de Regeling Inspectie van het Onderwijs (RIO) zendt de Inspectie van het Onderwijs u het jaarverslag. De RIO en de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties schrijven voor dat u het jaarverslag aan de Staten-Generaal verstuurt. Dat doet u met ondertekening van beide aanbiedingsbrieven.

Geadviseerd besluit

- Ondertekening van de brief aan de Eerste Kamer
- Ondertekening van de brief aan de Tweede Kamer

Kernpunten

Het jaarverslag is een getrouwe verslaglegging van de activiteiten van de inspectie in 2021. Ik licht er voor u een aantal punten uit die doorlopen in 2022 of de aandacht hebben van de TK.

- In 2021 was de coronapandemie nog van grote invloed op het onderwijs en op het toezicht door de inspectie.
- De inspectie rondde de cyclus van vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en hun scholen en opleidingen op aangepaste wijze af.
- Vanaf augustus 2021 ging het toezicht met de herziene onderzoekskaders een nieuwe cyclus in. De aandacht ligt hierbij vooral bij de kernfuncties van het onderwijsstelsel. Over de herziene onderzoekskaders is begin 2022 een tweeminutendebat gehouden in de Tweede Kamer. De ingediende moties zijn aangehouden, in afwachting van de brief van de minister over toezicht.
- Begin 2021 besloot de inspectie in overleg met het ministerie en na overleg met de PO-Raad en de VO-raad om in het schooljaar 2021/2022 in het funderend onderwijs de onderwijsresultaten (standaard OR1 in de onderzoekskaders) niet te beoordelen. Dit tegen de achtergrond van de veronderstelling dat coronabeperkingen sinds maart 2020 de onderwijsresultaten beïnvloedden. Een betrouwbaar oordeel over de onderwijsresultaten op schoolniveau zou daarmee niet goed

mogelijk zijn. Dit is toegelicht in de brief aan de Tweede Kamer van 15 februari 2021. De inspectie neemt de onderwijsresultaten wel mee in de risicodetectie en doet ook in het schooljaar 2021/2022 risicogericht kwaliteitsonderzoek. Dit kan nog steeds leiden tot het eindoordeel Onvoldoende of Zeer zwak.

- De inspectie voert ook meerjarige onderzoeken (peilingsonderzoeken uit). In het voorjaar van 2021 vond gegevensverzameling plaats ten behoeve van de peilingsonderzoeken 'Leesvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs' en 'Burgerschap einde speciaal (basis)onderwijs'. De rapportages over deze peilingsonderzoeken volgen respectievelijk eind 2022 en begin 2023.
- In september 2021 startte de inspectie een bestandsopname op alle kinderopvanglocaties in Caribisch Nederland. Ze onderzoeken in deze bestandsopname onder andere het aanbod, het pedagogisch-educatief handelen en de kwaliteitszorg. In het voorjaar van 2022 rondt de inspectie de bestandsopname af. Dit leidt tot een rapport over de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland dat in juni 2022 gepubliceerd wordt.

Toelichting

Ieder jaar maakt de inspectie het jaarverslag. Het concept wordt eerst voorgelegd aan het bestuursdepartement voor een feitencheck, waarna de definitieve versie wordt opgemaakt.

Het jaarverslag wordt door MOCW naar de Staten-Generaal gestuurd.



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

MOCW en MPVO d.t.v. SG

Verzenddatum
20 mei 2022

Onze referentie

Telefoon

5.1.2.e

E-mailadres

5.1.2.e

5.1.2.e

Bijlagen

Afgestemd met
MTI

Kopie aan

OCW: 5.1.2.e

5.1.2.e

5.1.2.e Ieder Team Toezicht via

5.1.2.e

(Kennis)

IvO: IGO, directeuren, 5.1.2.e

(Kennis), 5.1.2.e

(BI)

Aanwijzing voor
registratie/archivering:

• Afgedaan

• Deponeren

nota

*Ik zou graag een aanpassingsagenda
Voelen op kwaliteit bestuur meer toezicht
Bisschop afrekenen. Hogere eisen*

Ontwikkeling toezicht (in licht coalitieakkoord, advies
Onderwijsraad en evaluatie Wet Bisschop)

In deze nota geven wij aan hoe wij de verdere ontwikkeling van het toezicht voor
ons zien, in het licht van het coalitieakkoord, het advies *Essentie van extern
toezicht* van de Onderwijsraad en de evaluatie van de Wet Bisschop.

- Eerst gaan we kort in op onze huidige onderzoekskaders en de verdere ontwikkeling van het toezicht in het verlengde daarvan.
- Vervolgens gaan we in op (1) de kern van het coalitieakkoord, (2) de kern van het advies van de Onderwijsraad en (3) de kern van de evaluatie van de wet Bisschop.
- Daarna geven we aan hoe we hier in ons toezicht mee willen omgaan. Daarbij besteden we aandacht aan (1) toezicht op besturen, stelsel én scholen, (2) kwaliteitsbeoordeling en kwaliteitsbevordering, (3) gedifferentieerd toezicht en (4) zelfregulering en accreditatie in het mbo en hoger onderwijs. Over de uitwerking van veel van deze thema's is reeds overleg met de beleidsdirecties bij OCW.

Onderzoekskaders en strategische toezichtontwikkeling

Op 1 augustus 2021 traden de onderzoekskaders 2021 in werking. Met deze kaders gingen we door op de in 2017 ingezette lijn: de verantwoordelijkheid voor het onderwijs op de scholen en opleidingen ligt bij de besturen; zij spelen een sleutelrol in de verbetering van het onderwijs. We integreerden kwaliteits- en financieel toezicht op bestuursniveau, en maakten een specifiek bestuurskader. We beschreven nadrukkelijker de positie van de schoolleider en de plek van het schoolplan in het toezicht, om het samenspel tussen besturen en scholen scherper in beeld te brengen. Verder scherpten we het toezicht op het gebied van burgerschap aan, naar aanleiding van de nieuwe wet voor burgerschapsonderwijs in het funderend onderwijs. We houden toezicht op verschillende niveaus: stelsel, besturen en scholen/opleidingen. Met andere woorden: meerlagig toezicht.

Met de inwerkingtreding van deze kaders staat de ontwikkeling van het toezicht niet stil. We richten ons steeds op de vraag hoe we met ons toezicht zo goed mogelijk kunnen inspelen op de opgaven die we zien waar het gaat om het behoud en de verbetering van de onderwijskwaliteit; hoe we continuïteit in ons toezicht kunnen bieden en tegelijkertijd wendbaar kunnen zijn. Van groot belang daarbij is evaluatie van de effectiviteit van ons toezicht. Ook daar investeren we verder in.

Kern coalitieakkoord, advies Onderwijsraad en evaluatie Wet Bisschop

Coalitieakkoord | Onderwijs van niveau en sneller ingrijpen

Bij de uitwerking van het coalitieakkoord voor het funderend onderwijs wordt door beleid en toezicht veel aandacht besteed aan het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs, vooral de basisvaardigheden. Daarnaast is er aandacht voor het toezicht op schoolniveau en het waarderen van goede prestaties, de sterkere positionering van de schoolleider als onderwijskundig leider, de uitbreiding van ondersteuningsprogramma's en het sneller ingrijpen met daadkrachtiger sancties. Voor het mbo en hoger onderwijs volgt uitwerking in samenloop met beleid na de zomer. Ten slotte is in het coalitieakkoord ook afgesproken de onafhankelijkheid van de inspecties beter te borgen.

Advies Onderwijsraad | Essentie van extern toezicht

De Onderwijsraad adviseert om in het extern toezicht op het onderwijs meer prioriteit te geven aan de kwaliteitsbeoordelende taak - de kwaliteitsbevorderende taak is ondergeschikt - en te zorgen voor direct zicht op de onderwijspraktijk. Kwaliteitsonderzoek op scholen en opleidingen zou centraal moeten staan in het toezicht van de inspectie. Bevindingen bij scholen/opleidingen zou het startpunt moeten zijn voor het gesprek of onderzoek op bestuursniveau, niet andersom. Duidelijke(r) wettelijke eisen zijn nodig om het toezicht goed te laten werken. De raad adviseert te stoppen met gedifferentieerd toezicht, waarbij scholen worden beoordeeld op zelf gekozen kwaliteitsaspecten. Ook vraagt de raad aandacht voor de wijze waarop op voorhand bij de beoordeling van resultaten rekening wordt gehouden met de leerlingenpopulatie; dit zou kunnen leiden tot te lage verwachtingen van groepen leerlingen. Verder adviseert de raad zorgvuldig te zijn met instellingsaccreditatie in het ho en terughoudend te zijn met vormen van accreditatie in het mbo.

Evaluatie Wet Bisschop | Oberon (N.B. nog op basis van vertrouwelijk

concept) In 2017 is de WOT gewijzigd naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel Bisschop c.s. De wijziging is geëvalueerd aan de hand van vier thema's: (1) het onderscheid tussen beoordelen en bevorderen, (2) de rol van het schoolplan, (3) rechtsbescherming van (zeer) zwakke scholen en (4) de verhouding tussen inspectie, minister en Staten-Generaal. Wat het eerste thema betreft concludeert Oberon dat het onderscheid tussen controleren en stimuleren zoals dat nu wordt gemaakt in lijn is met het doel van de initiatiefwet, maar dit onderscheid altijd verder versterkt kan worden. Voorts blijkt uit de evaluatie dat de schoolplannen duidelijk herkenbaar worden gebruikt. Wat betreft het derde thema, de rechtsbescherming, trekt Oberon geen eenduidige conclusie. Er lijkt volgens Oberon geen reden te veronderstellen dat er sprake is van verdergaande juridisering. Wat betreft de verhoudingen tussen inspectie en minister concludeert Oberon dat sinds de invoering van de initiatiefwet intensiever overleg heeft plaatsgevonden tussen inspectie en OCW over de onderzoekskaders.

Randvoorwaarden voor geslaagde implementatie coalitieakkoord

Verzenddatum
20 mei 2022

Onze referentie

Onafhankelijkheid van de inspectie | Bij alle maatregelen geldt dat de inspectie uiteindelijk over haar eigen werkwijze gaat. Beleid en toezicht moeten goed op elkaar aansluiten en tegelijkertijd moet de onafhankelijkheid van het toezicht gewaarborgd zijn. Ook daar is het coalitieakkoord duidelijk over en het is goed ons daar rekenschap van te geven.

Draagvlak is nodig voor goed toezicht | Om als toezichthouder effectief te zijn, is acceptatie en draagvlak in het veld van groot belang. Het ambitieniveau van het coalitieakkoord is hoog. In een tijd dat het onderwijs opkrabbelt uit de pandemie en nog steeds te maken heeft met een groot lerarentekort, moet het verhogen van eisen en het aanscherpen van het toezicht gepaard gaan met goede communicatie met en betrokkenheid van het veld.

Adequate wetgeving | Voor goed toezicht en goede handhaving is adequate wetgeving nodig. Die ontbreekt op punten. Verderop lichten we dit nader toe.

Informatiepositie op orde | Om goed zicht te krijgen op ontwikkelingen in het onderwijs en deze te kunnen volgen zijn goede data onontbeerlijk. Op onderwijskwaliteit worden deze data onvoldoende collectief ontsloten. De eindtoets po kent zijn beperkingen door enerzijds de terugkerende problematiek van de vergelijkbaarheid, die nu hopelijk naar de toekomst toe wordt opgelost. Anderzijds worden daarin niet alle basisvaardigheden in de volle breedte gemeten, waardoor het zicht beperkt is. Bij vo zijn weliswaar veel examengegevens, maar daarin worden niet alle basisvaardigheden specifiek gemeten, en in het mbo zijn data over de basisvaardigheden maar beperkt beschikbaar. Meer en betere data ontsluiten vergt minder vrijblijvende beschikbaarheid van de data, bijvoorbeeld door verplichte aanlevering LVS bij NCO, en minder vrijblijvende én meer deelnames aan (inter)nationale onderzoeken zoals PEIL, Timms en PISA. Aanpassing van wetgeving is hiervoor nodig. Als we de ambities uit deze nota willen waarmaken, heeft onze informatiepositie versterking. We komen hiervoor met een voorstel.

Uitvoering moet behapbaar blijven | Het toezicht is in ontwikkeling, net zoals de inspectie als organisatie in ontwikkeling is. Alles overziend staat ons een behoorlijke klus te wachten, niet alleen wat betreft inrichting en aanscherping van het toezicht, maar ook qua organisatie, werving, scholing en professionalisering. De Inspectie ondervindt steeds meer problemen bij de werving van geschikt personeel. Waar dit eerst voor bepaalde domeinen (IT, Fin, Jur) het geval was, is dat nu in de breedte het geval. Dit zet een rem op de ontwikkeling en taakuitbreiding van de Inspectie. We moeten we prioriteren en faseren om de uitvoering behapbaar te houden. Dat betekent dat we onderscheid maken tussen acties op de korte en langere termijn.

Betekenis genoemde ontwikkelingen voor inspectietoezicht

We gaan achtereenvolgens in op:

- De aandacht in ons toezicht voor besturen, stelsel en scholen.
- Kwaliteitsbeoordeling en kwaliteitsbevordering.
- Het gedifferentieerd toezicht.
- Zelfregulering en accreditatie in mbo en ho.

Aandacht voor besturen, stelsel én scholen | En...en, niet of...of

Besturen zijn wettelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen/opleidingen. Schoolleiders geven binnen die bestuurlijke verantwoordelijkheid vorm aan de sturing van de kwaliteit op de school of opleiding. Het toezicht van de inspectie sluit daar proportioneel op aan.

We blijven besturen aanspreken op hun verantwoordelijkheid | De

besturen zijn wettelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en het financieel beheer en daarop dus aanspreekbaar. Op bestuursniveau wordt geprioriteerd en worden middelen gealloceerd. Besturen zitten dagelijks dicht op het onderwijs en kunnen daardoor een directe en belangrijke invloed hebben op de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen en opleidingen. Daarom is het logisch dat wij als inspectie besturen blijven aanspreken op hun verantwoordelijkheid, vooral besturen die meer zouden kunnen doen.

We versterken ons toezicht op scholen en opleidingen door een aangescherpte risicoanalyse en meer kwaliteitsonderzoek op scholen |

Door de vierjaarsverplichting voor scholen in het funderend onderwijs los te laten (waarover de minister de Kamer begin 2021 heeft geïnformeerd) kunnen we veel gericht inzetten op besturen, scholen, opleidingen en thema's waar we de meeste risico's zien. We komen niet enkel bij besturen. Daarbij blijven we onze risicogerichte aanpak verder ontwikkelen. Het coalitieakkoord geeft hier een nieuwe impuls aan. We willen onze risicoanalyse verbeteren en aanscherpen, onder meer door vanuit de risico- en prestatieanalyse sneller over te gaan tot een onderzoek. Iedere vier jaar worden wel alle besturen bezocht, dat blijven we ook doen.

We willen beter zicht hebben op de onderwijskwaliteit op scholen en in het stelsel als geheel |

We gaan op meer scholen en opleidingen onderzoek doen via kwaliteitsonderzoeken op een steekproef van scholen en opleidingen. Dat zijn onderzoeken waarmee we bij representatieve aantallen scholen en opleidingen kwaliteitsonderzoek doen (en deze ook op bestuursniveau aankaarten) waarmee we meer zicht op de kwaliteit van het stelsel krijgen. Ook leveren deze onderzoeken een verscherpt toezicht op scholen en opleidingen op. Deze steekproefsgewijze kwaliteitsonderzoeken vormen tevens een belangrijk middel om de jaarlijkse risico- en prestatieanalyse te ijken en te optimaliseren. En waar

Verzenddatum
20 mei 2022

Onze referentie

we risico's zien, doen we vervolgens aanvullend kwaliteitsonderzoek waar oordelen uit voortvloeien. Op deze manier vergroten we het zicht op de onderwijskwaliteit. We merken op dit moment dat het lastig is om op stelselniveau een beeld te geven van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen en opleidingen. De vierjaarsverplichting in het funderend onderwijs was daar niet het juiste instrument voor, omdat deze onvoldoende ruimte gaf om (risico)gerichte keuzes te maken en bij de betreffende scholen breed en diepgaand onderzoek te doen. Ook het bestuursgericht en risicogericht toezicht geeft dit zicht onvoldoende.

Al met al betekent dit voor scholen een grotere toezichtlast. Dit is een uitvloeisel van de ambitie om de lat hoger te leggen en het toezicht op scholen te verstevigen. We bekijken bij het inrichten van alle verschillende onderzoeken hoe deze het best op elkaar kunnen aansluiten, met ook de toezichtlast in het achterhoofd.

We grijpen waar nodig sneller in | Als uitwerking van het coalitieakkoord gaan we in ons handhavingsbeleid waar mogelijk kortere termijnen realiseren, minder ad hoc en meer volgens heldere en voorspelbare scenario's handelen bij handhaving. De termijnen betreffen bijvoorbeeld hoor- en wederhoor, de publicatie van rapporten en de periode tussen het onderzoek en een eventueel besluit over handhaving. Daarbij willen we kijken naar meer differentiatie in hersteltermijnen. Dat betekent: daar waar dat, ook binnen de juridische kaders, kan sneller herstel eisen. Kortere termijnen hanteren waar dat mogelijk is, kan in het voordeel van leerlingen en studenten zijn. Verder willen we scherper neerzetten wanneer sancties aan de orde zijn en daarbij waar mogelijk en opportuun ook vaker tot sancties komen (beperking van het aantal herstelkansen). Daarnaast werken we aan een intensivering van het toezicht op het vlak van sociale veiligheid, waarbij we ook kijken naar nog sneller ingrijpen bij signalen.

Toezichtactiviteiten of onderzoeken zijn situatie-gebonden en kunnen op verschillende niveaus starten | De Onderwijsraad adviseert de inspectie eerst naar de scholen en opleidingen te laten gaan, en dan naar de besturen. We doen een jaarlijkse risico- en prestatieanalyse bij alle scholen en instellingen, die inbreng is voor het onderzoek bij het bestuur. Hierbij betrekken we ook signalen die er tussentijds zijn. Ook kan er sprake zijn van risico-onderzoeken op scholen, waarvan de uitkomsten meegaan in de onderzoeken bij besturen. Er is sprake van een wisselwerking: toezichtactiviteiten of onderzoeken zijn situatie-gebonden en kunnen op verschillende niveaus starten. Daarbij is het zo dat wij wat wij zien bij scholen en instellingen in eerste instantie bespreken met het bestuur, waarbij de schoolleider overigens vaak betrokken wordt door het bestuur dan wel door de inspectie. Door deze

*Ben het eens met
Onderwijsraad. Balans
weer terugbrengen naar
school.*

werkwijze, gecombineerd met de al genoemde intensiveringen, bevat ons toezicht meerdere lagen: toezicht op het stelsel, op de besturen en de scholen/instellingen, waarbij het toezicht op elk van deze niveaus kan starten en waar nodig de overstap naar elk van de andere niveaus kan worden gemaakt. Zo zetten we onze capaciteit effectief in. Daar waar dat nodig is, zijn we vaker en intensiever aanwezig, ook op schoolniveau.



Begrip 'bestuursgericht' | Vanaf 2017 hebben we besturen als aangrijpingspunt meer centraal gesteld in het toezicht, aansluitend op de wettelijke verantwoordelijkheid van besturen voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarmee bedoelen we niet dat we ons met ons toezicht enkel op besturen richten - we richten ons op het bestuur en zijn scholen en opleidingen - maar wel dat we het bestuur aanspreken op zijn verantwoordelijkheid. In 2021 hebben we dat verder aangescherpt en ook de stelselkwaliteit sterker bij het toezicht betrokken. We zien dat de samenhang tussen en de integrale benadering van stelsel, bestuur, scholen en opleidingen effectieve interventies kan opleveren om het onderwijs voor leerlingen/studenten te verbeteren. Nog steeds zijn de besturen als verantwoordelijken voor kwaliteit en financieel beheer ons aanspreekpunt als we zaken tegenkomen die niet op orde zijn. Tegelijkertijd is het toezicht integraal en zit er samenhang tussen stelsel, besturen en scholen/opleidingen. Het voornemen is om meer balans aan te brengen in het toezicht door scholen en opleidingen meer aandacht te geven als objecten van toezicht. De besturen blijven verantwoordelijkheid en aanspreekbaar. Dat wordt bedoeld met de term bestuursgericht. Daarmee dekt de term 'bestuursgericht toezicht' ons aangrijpingspunt bij de vierjaarlijkse onderzoeken en geeft het goed weer waar de verantwoordelijkheden liggen, maar zoals hierboven uitgelegd passend in een brede integrale benadering.

Concluderend | Het toezicht kent een uitwerking waarin sprake is van een integrale benadering van stelsel, besturen en scholen/opleidingen, waarbij we streven naar de juiste balans tussen het toezicht op de

Verzenddatum
20 mei 2022

Onze referentie

verschillende niveaus. In dat kader gaan we meer kwaliteitsonderzoeken bij scholen en opleidingen doen dan de afgelopen periode het geval was. Zo werken we toe naar integraal toezicht (stelsel, besturen en scholen/opleidingen).

Kwaliteitsbeoordeling en kwaliteitsbevordering | Met duidelijke eisen

Twee belangrijke taken van de inspectie op basis van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) zijn het toezien op de naleving van de deugdelijkheidseisen en het bevorderen van de onderwijskwaliteit (art. 3 eerste lid WOT).

Beoordeling van de onderwijskwaliteit is de kerntaak van de inspectie | Zoals de Onderwijsraad aangeeft, is beoordeling van de onderwijskwaliteit die is vastgelegd in de huidige deugdelijkheidseisen, de kerntaak van de inspectie. Deze deugdelijkheidseisen vormen het uitgangspunt van het toezicht.

Wettelijke eisen kunnen soms duidelijker, en wellicht ook vollediger | Er is betere wetgeving nodig over de eisen die we stellen aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit geldt ook voor andere aspecten, zoals strategisch personeelsbeleid. Sturing en toezicht functioneren beter naarmate de wetgeving duidelijker is. De inspectie zal op dit punt voorstellen doen. Daarbij dient de optelsom van de deugdelijkheidseisen te staan voor onderwijskwaliteit. Het is nodig te onderzoeken of de huidige deugdelijkheidseisen hier voldoende zijn en of het kwaliteitsbegrip niet te smal is.

Voor het toezicht en de onderzoekskaders zijn de wettelijke eisen leidend | Hoe duidelijk je de wettelijke eisen ook maakt – het zal nooit zo zijn dat er geen nadere duiding van de deugdelijkheidseisen in de onderzoekskaders meer nodig is. De wetgever kan vooraf niet alle situaties voorzien. Er moet daarom een zekere ruimte voor de inspectie zijn om de deugdelijkheidseisen in de onderzoekskaders uit te werken en in de actuele praktijk toe te passen, ook aan de hand van het expertoordeel van de inspecteur. Een en ander uiteraard op transparante wijze. Dit sluit ook aan bij de professionele ruimte van de leraar, schoolleider en bestuurder. Net zoals dit zou moeten aansluiten bij de kwaliteitscultuur die we bij besturen veronderstellen. Daarbij is de bedoeling van de wetgever (wet, toelichting daarop en parlementaire behandeling daarvan) vanzelfsprekend leidend. Via de onderzoekskaders omschrijven we hoe we met de wettelijke voorschriften omgaan. Deze onderzoekskaders staan onder democratische controle via de verantwoordelijkheid van de minister die de kaders ook vaststelt. Daarnaast is er de wettelijk voorgeschreven en op het verkrijgen van draagvlak gerichte bespreking van de onderzoekskaders met de

onderwijsorganisaties in de zogeheten ringen. De verslagen van die overleggen worden standaard met de Tweede Kamer gedeeld. Ook wordt er geëvalueerd, zowel door de inspectie als door anderen. Dit neemt niet weg dat verbetering altijd mogelijk is. Daarom zal de inspectie lessen gaan trekken uit de toepassing van het vernieuwde kader en mogelijke verbeterpunten formuleren.

Kwaliteitsbevordering is ook een taak van de inspectie, maar komt na kwaliteitsbeoordeling | Kwaliteitsbeoordeling is de kerntaak van de inspectie. Kwaliteitsbevordering in de zin van stimulerend toezicht komt op de tweede plaats. Dit is in lijn met het advies van de Onderwijsraad. Bij stimuleren richten we ons op de ambities die besturen en scholen/opleidingen hebben voor het onderwijs aan de leerlingen en studenten. Kwaliteitsbevordering in de zin van stimulerend toezicht is een wettelijke taak van de inspectie. De inspectie doet dus allebei, sinds jaar en dag, waarbij kwaliteitsbeoordeling voorop staat, stimulering van verbetering van de kwaliteit ligt in het verlengde daarvan. Het zij opgemerkt dat de grootste groep scholen voldoende is, en dat daar het toezicht vooral stimulerend is. In onze onderzoekskaders, onderzoeken en rapporten maken we een zo duidelijk mogelijk onderscheid tussen kwaliteitsbeoordeling en stimulerend toezicht. Naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Bisschop bekijken we waar dat nog duidelijker en beter kan. In dit verband zij nog opgemerkt dat kwaliteitsbevordering in de vorm van stimulerend toezicht in feite als overkoepelend begrip gezien kan worden, want ook kwaliteitsbeoordeling werkt stimulerend. Het enkele feit dat we bij een school of bestuur onderzoek gaan doen, werkt vaak al stimulerend, met name ook als het oordeel Zeer zwak of Onvoldoende is of meer in het algemeen als de inspectie herstelopdrachten geeft. De Inspectie geeft geen ondersteuning of advies, dat is aan anderen.

Concluderend | Kwaliteitsbeoordeling is de primaire taak van de inspectie. Die beoordeling vindt plaats op basis van deugdelijkheidseisen, die op sommige plekken duidelijker kunnen, en wellicht onvolledig zijn om 'kwaliteit' te dekken. De oordelen zeer zwak, onvoldoende en voldoende zijn altijd op deze wettelijke deugdelijkheidseisen gebaseerd.

Gedifferentieerd toezicht | goede prestaties standaard waarderen?

Gedifferentieerd toezicht kan gezien worden als toezicht waarin alle scholen/opleidingen een oordeel of waardering krijgen, van zeer zwak tot goed, bijvoorbeeld. De waardering Goed (en ook het predicaat Excellente School) wordt nu ingezet als onderdeel van het stimulerend toezicht, met als doel om over de hele linie een beweging van verbetering van het onderwijs te realiseren.

*dit is geen echte
reflexie
op het advies
en zorg
Ik vind dat ze
een punt hebben*

Verzenddatum
20 mei 2022

Onze referentie

Veel vragen rond gedifferentieerd toezicht | Als het gaat om gedifferentieerd toezicht en gedifferentieerde oordelen en waarderingen zien we twee bewegingen: de Onderwijsraad vindt dat de inspectie zich verre moet houden van gedifferentieerd toezicht waarbij scholen worden beoordeeld op door de school gekozen kwaliteitsaspecten (althans – zo zouden wij het zeggen - aspecten die verder gaan dan de deugdelijkheidseisen) en het coalitieakkoord dat aanstuurt op het standaard waarden van goede prestaties, al dan niet via gedifferentieerd toezicht met oordelen dan wel waarderingen, mogelijk in combinatie met het jaarlijks breed onderzoeken van grote aantallen scholen. Het is lastig uitspraken te doen over de effecten van gedifferentieerde oordelen of waarderingen, of ze stimulerend werken, marktwerking of concurrentie veroorzaken en of dat wenselijk is. We willen bezien in hoeverre de huidige waarderingen effectief zijn (dat wil zeggen: leiden tot beter onderwijs) en of er wellicht alternatieven zijn.

Wat betekent dit concreet?

Meer profiel in rapporten | De meeste scholen scoren een voldoende. Tussen de scholen die een voldoende scoren zijn er grote verschillen. We zouden die beter kunnen laten zien door meer te differentiëren in de scores op de verschillende standaarden en door daar in onze schoolrapporten en mogelijk ook in de toezichtresultaten op onze website meer aandacht aan te besteden. De kwaliteit die scholen leveren krijgen dan meer profiel dan nu het geval is. De meeste kwaliteitswinst is ook te halen bij de groep scholen die 'net' voldoende is. Dat wordt beter inzichtelijk.

Goede besturen | Schoolbesturen kunnen op afzonderlijke standaarden een 'goed' krijgen. Sinds dit schooljaar kunnen besturen ook als geheel 'goed' worden. We maken zo beter zichtbaar hoe individuele besturen bijdragen aan betere onderwijskwaliteit in Nederland en welke besturen dat al doen.

Evalueren en bekijken welke partij het beste waarderingen en predikaten kan uitdelen | Gelet op de verschillende geluiden rond gedifferentieerd toezicht is het goed verder te evalueren hoe effectief het werken met de waardering Goed is en of hiermee zou moeten worden doorgegaan. Dit is onderdeel van het bredere effectonderzoek dat de inspectie laat uitvoeren. Verder zijn we bezig om onze faciliterende rol in het traject rondom het Predicaat Excellent over te dragen aan een andere partij.

Ik zou graag bekijken hoe we 'steek' meer aanpakken

Concluderend | Wat gedifferentieerd toezicht betreft evalueren we de effectiviteit van de waardering Goed en zou moeten worden bekeken welke partij dit bij continuering van het werken met waarderingen het

Verzenddatum
20 mei 2022

Onze referentie

beste zou kunnen doen. In rapporten zullen we meer aandacht besteden aan differentiatie op standaardniveau.

Accreditatie en zelfregulering in mbo en ho

Afspraken verdere zelfregulering mbo | In een brief aan de Kamer berichtte MOCW in 2020 en 2021 over zes afspraken om de kwaliteitszorg in het mbo verder te verbeteren. De inspectie ondersteunt de lijn uit deze afspraken en zet die graag voort. Een van de afspraken betreft de ambitieuzere invulling van kwaliteitszorg. Voor het bekostigd mbo-onderwijs zal een groot deel van de afspraken vorm krijgen in het traject om te komen tot sectorale referentiewaarden en andere instrumenten voor kwaliteit. Met andere woorden: een door de sector zelf ontwikkeld model voor goede kwaliteit en bijbehorende kwaliteitszorg. Een andere afspraak betreft het verbeteren van de externe verantwoording over de kwaliteit door instellingen. Navolgbare verantwoording over de onderwijskwaliteit ligt voor een belangrijk deel bij de mbo-scholen zelf. Conform de afspraak is in het nieuwe onderzoekskader 2021 het principe van bestuursgericht (geïntegreerd) proportioneel toezicht verder doorgevoerd. Daartoe is het niveau van de kwaliteitszorg op bestuursniveau een centraal uitgangspunt van het toezicht geworden. Tot slot is er de afspraak pilots 'kwaliteitszorg en toezicht'. In navolging van de verbeterlijn 'onderwijstoezicht dat een sterke kwaliteitscultuur stimuleert', starten het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs vanaf 2022 een pilot kwaliteitszorg en toezicht. Het doel van deze pilot is om te achterhalen welke specifieke verbeteringen van de kwaliteitszorg en door de sector zelf aangedragen instrumenten op bestuursniveau (en de verantwoording daarover) daadwerkelijk kunnen leiden tot meer transparantie en betere verantwoording. Daar kan in het toezicht dan bij worden aangesloten.

Basisvaardigheden | Ook in het mbo verdienen basisvaardigheden de aandacht. We moeten waakzaam zijn op risico's op dit vlak, die vergroot zijn door de vanwege COVID veranderende schoolloopbanen van de huidige generatie studenten.

In het hoger onderwijs vullen accreditatie en extern toezicht elkaar aan | De NVAO en de inspectie (en de CDHO) werken samen 'als waren zij één', elk vanuit een eigen opdracht.¹ Opleidingsaccreditatie ziet daarbij op gerealiseerde opleidingskwaliteit. In strikte zin is er bij accreditatie geen sprake van toezicht. De inspectie ziet toe op de naleving van de wettelijke eisen en intervenueert waar nodig. In gezamenlijkheid

¹ CDHO: Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs.

Verzenddatum
20 mei 2022

Onze referentie
[REDACTED]

hebben NVAO en inspectie scherp zicht op kwaliteit en naleving, zowel ex-ante als ex-post, waarbij ESG en WHW de uitgangspunten vormen.² In het advies van de Onderwijsraad ontbreekt de rol van de inspectie als toezichthouder op het accreditatiestelsel. Vanuit die rol (tweedelijns toezicht) kijkt de inspectie kritisch mee in het proces rondom instellingsaccreditatie en zal zij ook in aanloop naar dit proces een stelselonderzoek uitvoeren.

We onderschrijven belang van voldoende zicht op opleidingsniveau

| Transparantie, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid zijn belangrijke standaarden in het kader dat de inspectie hanteert in haar toezicht op het accreditatiestelsel. Instellingsaccreditatie kan alleen dan functioneren als de kwaliteit van opleidingen goed wordt beoordeeld. De vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid zijn overigens ook binnen het huidige systeem soms problematisch.

We willen lacunes in interventies oplossen | De Inspectie heeft samen met de NVAO een voorstel gedaan voor een adequaat instrumentarium. Binnen het huidige stelsel is opleidingsaccreditatie in beperkte mate een effectief interventie-instrument. De beoordeling is eens per zes jaar, de procedure om tot een tussentijds kwaliteitsonderzoek te komen is omslachtig en wordt daarom nauwelijks benut, de NVAO heeft feitelijk geen interventiemacht, de inspectie kan wel interveniëren, maar enkel op het gebied van naleving. Daarom hebben we met de NVAO voorgesteld om ook de reeds bestaande lacunes in interventies op te lossen.

Van twee parallelle systemen naar één systeem | Inspectie en NVAO zijn, om redenen van transparantie, betrouwbaarheid maar ook uit het oogpunt van organiseerbaarheid, geen voorstander van twee parallelle systemen. We stellen met de NVAO één systeem voor waarbij er, analoog aan de systematiek van het toezicht in de andere sectoren, sprake is van proportioneel maatwerk. Daarbij willen we de beoordeling van onderwijskwaliteit en de beoordeling van compliance en bestuurlijke en financiële continuïteit sterker met elkaar te verbinden.

Actualisatie van de WHW is gewenst | De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) dateert uit een tijdperk waarin flexibilisering, internationalisering en digitalisering weinig gebruikelijk waren. Nu interpretatie van bepalingen in de geest van de wet steeds lastiger wordt, verzwakt dat de juridische kaders voor goed onderwijs

² ESG: Europese standaarden voor kwaliteitszorg. WHW: Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

waarop studenten en instellingen moeten kunnen vertrouwen. De inspectie heeft heldere juridische kaders nodig voor de handhaving van regelgeving. Een actualisatie van de wetgeving voor het hoger onderwijs is gewenst. De inspectie wijst hier al geruime tijd op.

Lerarenopleidingen | Vanuit de Staat van het Onderwijs is gebleken dat professionalisering een belangrijke voorwaarde is het verhogen van de kwaliteit. Dit betekent ook dat de lerarenopleidingen zowel voor de initiële opleiding als voor hun rol bij het begeleiden van startende leraren en bij- en nascholing een speciale positie in het stelsel innemen. Vanuit die speciale positie wil de Inspectie samen met de NVAO en OCW bezien op welke wijze aan deze positie door de lerarenopleiding wordt ingevuld en verder kan worden versterkt.

Tot slot

Toezicht is altijd onderdeel van maatschappelijke en politieke discussie. Daarbij zien we het als onze opdracht om scherp te zijn en te blijven op onze proportionaliteit, effectiviteit en maatschappelijke impact. Toezicht kan bijdragen aan de ambities van het coalitieakkoord. Het advies van de Onderwijsraad en de evaluatie van de Wet Bisschop helpen ons om op deze ontwikkelingen te reflecteren en bieden ons op onderdelen aanknopingspunten om het toezicht verder te verstevigen. Hiermee intensiveren wij de ontwikkelingen die voor een deel reeds in gang waren gezet om te komen tot een sterkere integrale benadering van stelsel, besturen en scholen/opleidingen, waarbij we de juiste balans zoeken tussen het toezicht op de verschillende niveaus. Zoals u heeft kunnen lezen, gaan wij daar de komende tijd vol energie mee aan de slag.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

5.1.2.e

Alida Oppers

Zo gang fundamenteel punt

Notitie Toezicht in het onderwijs

over kwaliteit
Bestuur en
Vergoedingen

1. Doel

Overeenstemming over de opzet voor een brief over toezicht naar de Kamer.

2. Aanleiding

Toezicht is een belangrijk sturingsinstrument van de overheid. Er lopen op dit moment meerdere trajecten waardoor de inrichting van het toezicht op het onderwijs kan veranderen.

a. Evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop

- Er is wettelijk geregeld dat er **voor 1 juli 2022** een evaluatie van de initiatiefwet Bisschop c.s. (wijziging van de WOT, sectorwetten funderend onderwijs, onderzoekskaders po, vo, so, mbo) naar de TK gaat. Door die wet is er onder andere een wettelijk onderscheid gekomen tussen het *beoordelen* van de kwaliteit van het onderwijs op basis van wettelijke eisen en het *bevorderen* van de kwaliteit van het onderwijs.
- Er is onder het vorige kabinet een evaluatieonderzoek uitgezet. Die vragen zijn gericht op de uitwerking van de initiatiefwet in de praktijk. Het rapport is op 18 mei jl. opgeleverd en vormt de basis voor de evaluatieresultaten in een TK-brief.

b. Advies Onderwijsraad: Essentie van extern toezicht

- Het advies is op 23 maart jl. tijdens een bijeenkomst aan u aangeboden. De TK heeft om een reactie op dit advies gevraagd.
- Advies van de raad is: geef meer prioriteit aan de kwaliteitsbeoordelende taak en zorg voor direct zicht op de onderwijspraktijk. Dit geldt voor po t/m ho.
- De aanbevelingen van de raad zijn: (i) Neem wettelijke deugdelijkheidseisen als uitgangspunt voor toezicht. (ii) Zet kwaliteitsonderzoeken op scholen, afdelingen en opleidingen centraal. (iii) Neem kwaliteit opleiding mee bij herziening accreditatie hoger onderwijs. (iv) Herschik taken van extern toezichthouder.

c. Evaluatie experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie

Er nemen vier instellingen deel aan het experiment dat loopt van 1 september 2018 en eindigt op 30 september 2024. Dit wordt op dit moment geëvalueerd; de uitkomsten verwachten we op z'n vroegst 31 mei a.s. Vragen daarbij zijn o.a. gericht op de mate van doelbereiking (borging kwaliteit opleidingen, versterking kwaliteitscultuur, ruimte in kwaliteitszorg) en de vraag of de extra ruimte in de kwaliteitszorg van invloed is geweest op de rol en het vertrouwen van studenten en docenten in het accreditatieproces. Ook hierop wordt een reactie van u verwacht.

In het coalitieakkoord is de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs een speerpunt, waarbij toezicht een belangrijke factor is. De reactie op bovengenoemde trajecten loopt mee in de uitwerking van de beleidsvoornemens in het coalitieakkoord. Verder staat in het coalitieakkoord het voornemen voor een voorstel voor een wet op de Rijksinspecties. Deze volgt later in het jaar.

3. Proces

- Er is veel (inhoudelijke) samenhang tussen de verschillende trajecten (zie onder 7 voor verdere precisering). Dit vraagt om een integrale visie op het toezicht in het gehele onderwijsstelsel voor de komende periode (zie onder 6 voor een voorstel). Het is dan ook wenselijk om één brief over toezicht te maken en deze voor het zomerreces naar de Kamer te sturen.
- Omdat het mede om een uitwerking van het coalitieakkoord gaat, zal de brief via de ministerraad gaan (uiterlijk 15 juli).
- In de komende tijd worden de uitgangspunten en voorstellen voor maatregelen verder met u besproken. Ook gesprekken over de inhoudelijke reacties op de rapporten lopen nog. Er worden opties voor deze uitwerkingen aan u voorgelegd en bijvoorbeeld ook in hoeverre het wenselijk is de maatregelen in het po/vo ook in het mbo toe te passen. In onderdeel 7 benoemen we de mogelijke thema's die invulling kunnen geven aan de wijziging van het toezicht.

4. Wettelijke achtergrond van toezicht op het onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de naleving van de wettelijke eisen en bevordert de ontwikkeling van (in het bijzonder) de kwaliteit van het onderwijs in alle onderwijssectoren. De

inspectie is een Rijksinspectie en in die hoedanigheid onafhankelijk in de uitvoering van haar toezicht. Zij valt onder ministerieel verantwoordelijkheid van MOCW. Vanaf 2002 geldt de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT). Hierin zijn de taken en verantwoordelijkheden van de inspectie en departement beschreven. In de Regeling Inspectie van het Onderwijs (RIO) zijn nadere uitwerkingen van deze taken en werkafspraken vastgelegd. Artikel 23 van de Grondwet is kaderstellend voor het toezicht. Besturen/scholen en instellingen bepalen hoe zij het onderwijs vormgeven binnen de wettelijke kaders.

5. Toezicht op onderwijssectoren

De inspectie houdt toezicht op het gehele onderwijsstelsel, van het po t/m ho.

- *PO/VO/MBO*: Volgens de WOT heeft de inspectie de taak om toe te zien op de naleving van de wettelijke eisen (deugdelijkheidseisen) en om de ontwikkeling van (in het bijzonder van de kwaliteit) van het onderwijs te bevorderen. In het po, vo (inclusief (v)so) en het mbo werkt de inspectie het toezicht uit in onderzoekskaders op bestuursniveau en schoolniveau. Alle besturen krijgen minimaal eens in de 4 jaar een kwaliteitsonderzoek.
- *Positie MBO*: Voor het mbo geldt hetzelfde toezichts-instrumentarium als voor het funderend onderwijs. Ook hier worden onderzoekskaders gebruikt, maar ook bijvoorbeeld de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Daarnaast heeft het mbo zijn sectorspecifieke kaders, zoals de contacten en afstemming met het bedrijfsleven.
- *HO*: In het hoger onderwijs ziet de inspectie toe op de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het stelsel van hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie. De Nederlands-Vlaams Accreditatie Organisatie (NVAO) beoordeelt de kwaliteit van de opleidingen.

6. Mogelijke elementen voor de gezamenlijke visie

- In het coalitieakkoord is kwaliteit van onderwijs en het toezicht daarop een speerpunt.
- De wetgever stelt de deugdelijkheidseisen vast. De minister is stelselverantwoordelijk. De inspectie heeft zowel een controlerende als een stimulerende taak. De minister kan de bekostiging intrekken of boetes opleggen op basis van inspectierapporten.
- Besturen zijn wettelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Besturen, schoolleiders en leraren moeten enerzijds weten wat er van hen wordt verwacht en anderzijds ruimte hebben voor eigen invulling in de praktijk. Om de onderwijskwaliteit goed te kunnen beoordelen, hebben inspectie en NVAO (in het ho) naast duidelijke wettelijke eisen ook zicht nodig op de onderwijskwaliteit, daar waar het onderwijs plaatsvindt.
- Toezicht en accreditatie staan ten dienste van de onderwijskwaliteit. Het is proportioneel ingericht: efficiënt en effectief. De intensiteit van de externe beoordeling of bevordering van de onderwijskwaliteit is afhankelijk van de mate waarin een onderwijsinstelling/bestuur of sector zelf de onderwijskwaliteit weet te garanderen en te bevorderen en zichtbaar te maken.

7. Mogelijke wijzigingen in het toezicht op onderwijskwaliteit

Eerder is een eerste uitwerking van de opdracht uit het coalitieakkoord "We sturen op de kwaliteit van het onderwijs en grijpen sneller in bij scholen die onvoldoende presteren" met MPVO besproken. Dit resulteerde in de onderstaande vijf thema's voor po/vo. Hieronder volgt een korte uitleg per thema en wordt de samenhang aangegeven met het advies van de Onderwijsraad en de evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop c.s. Zoals eerder aangegeven, wordt de uitwerking nog verder met u besproken, evenals de vraag in welke mate deze thema's ook voor mbo wenselijk zijn (omdat het OR-advies en de evaluatie van de Initiatiefwet ook over mbo gaan).

a. Aanscherping van het toezicht op de basiskwaliteit; sneller onvoldoende

- Door scherper toezicht en het aanpassen van eisen en/of normering voor basiskwaliteit leggen we de lat hoger, zodat dit eveneens bijdraagt aan de verbetering van de basisvaardigheden. De inspectie zal ook scherper oordelen binnen de standaarden voor besturen en schoolleiders.

b. Intensivering van het toezicht op schoolniveau

- Om beter zicht te hebben op wat er in de klas gebeurt, wordt de schoolpraktijk meer en beter in beeld gebracht. Per bestuur worden meer scholen bezocht. Ook wordt het risicomodel zodanig aangescherpt dat laag-presterende scholen niet meer onder de radar blijven.

- Er is overlap met de OR-aanbeveling om kwaliteitsonderzoeken op scholen, afdelingen en opleidingen centraal te stellen. De initiatiefwet legt de verbinding tussen bestuur en school door het schoolplan als aangrijpingspunt te nemen voor inspectie-onderzoek. Verder past hierbij een reactie op de aangehouden motie De Hoop over vierjaarlijks bezoek van elke scholen.

c. Goede prestaties standaard waarderen

- Om de onderwijskwaliteit verder te stimuleren, willen we een waardering 'goed' geven aan besturen. Een bestuur kan nu al onvoldoende, voldoende en goed scoren op de standaarden bestuur, kwaliteitszorg en ambitie. Straks kunnen ze ook overall 'Goed' zijn. Verschil met de huidige praktijk is dat dit niet gaat om *eigen* aspecten van het bestuur, maar op de optelsom van standaarden uit het onderzoekskader.
- In dit onderdeel past de reactie op de OR-aanbeveling om kwaliteitsbeoordeling meer prioriteit te geven dan kwaliteitsbevordering. Ook de kritiek van de raad op de 'waardering goed' kunnen we meenemen, net zoals de uitkomsten van de evaluatie.

d. Uitbreiding van het ondersteuningsprogramma voor laag-presterende scholen en besturen

- Deze uitbreiding is gericht op het accommoderen van de toename van onvoldoende scholen a.g.v. 'de lat omhoog' én op scholen die net voldoende scoren (risicoscholen). Dit helpt om ervoor te zorgen dat de kwaliteitstekorten doelmatig en snel worden teruggedrongen.
- Het oordeel of een school tekortschietende leerresultaten laat zien, hangt nu mede af van hoe scholen met een vergelijkbare populaties presteren. De OR vraagt of dit leidt tot ongelijke verwachtingen over leerlingen. Er is nog geen besluit genomen over een reactie hierop.

e. Sneller ingrijpen met een daadkrachtiger sanctietraject

- Het huidige sanctietraject kent verschillende trappen met elk termijnen. De aanloop naar een sanctietraject neemt veel tijd in beslag. Er is mogelijk 'inklinking' mogelijk in het proces. Dit traject loopt samen met het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium.

Er zijn nog drie thema's die geen directe samenhang vertonen met de uitwerking van het coalitieakkoord, maar wel terugkomen in het OR-advies, de evaluatie van de Initiatiefwet en de evaluatie van de pilot instellingsaccreditatie. Opties voor reacties worden nog aan u voorgelegd.

f. Heldere wettelijke deugdelijkheidseisen (OR-advies en evaluatie Initiatiefwet)

- De wet geeft weinig concrete normen voor onderwijskwaliteit. Het versterken van die wettelijke basis maakt het mogelijk het toezicht verder aan te scherpen.

g. Herijking van de verhoudingen tussen inspectie, minister en Staten-Generaal (evaluatie Initiatiefwet)

- Met de initiatiefwet is vastgelegd dat de onderzoekskaders vanaf 2017 worden vastgesteld door de minister op voordracht van de inspectie. De minister stuurt ook de verslagen van het Ringenoverleg over de onderzoekskaders aan de Staten-Generaal. Een derde punt is dat het jaarwerkplan pas door de minister goedgekeurd kan worden als vier weken zijn verstreken nadat het ontwerp aan de Staten-Generaal is verstuurd. De evaluatie geeft aan dat er op deze punten verbeteringen nodig zijn, maar dit hoeven geen wetswijzigingen te zijn.

h. Van opleidings- naar instellingsaccreditatie (OR-advies en evaluatie pilot instellingsaccreditatie)

- Als instellingsaccreditatie wordt ingevoerd, beoordeelt de NVAO eens in de zes jaar of de instelling de onderwijskwaliteit duurzaam heeft geborgd. Opleidingsbeoordeling, en daarmee de beoordeling door peers, blijft bestaan binnen een systeem van instellingsaccreditatie maar zonder dat de NVAO betrokken is. Het instellingsbestuur geeft zelf de opleidingsbeoordeling vorm en beziet welke gevolgen worden verbonden aan het visitatierapport. Deze vorm past bij een sector waar sprake is van verdiend vertrouwen en waar de nadruk gelegd kan worden op stimuleren en verbeteren.
- De OR heeft aanbevolen om de kwaliteit van de opleiding mee te nemen bij de herziening ho-accreditatie. Ook vinden zij dat er adequaat interventie-instrumentarium nodig is als individuele opleidingen onder de maat zijn. Het evaluatierapport experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie komt op z'n vroegst eind mei beschikbaar.



TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW via MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

5.12.e

T 5.12.e

Datum

20 september 2022

Referentie

Bijlagen

eerste concept Kamerbrief
Toezicht

nota

Concept Kamerbrief Toezicht n.a.v. maatregelen lat
omhoog

Aanleiding

Naar aanleiding van het gesprek op dinsdag 6 en 13 september over het maatregelenpakket voor toezicht 'lat omhoog' en mogelijke nieuwe opties, is er een concept Kamerbrief Toezicht opgesteld. Graag horen we of u zich kunt vinden in de opzet, toonzetting en het maatregelenpakket van de brief.

Kernpunten

- In deze brief staan de maatregelen die u wilt nemen in het kader van de CA-maatregelen 'lat omhoog'. De maatregelenlijst is aan het einde van de brief toegevoegd.
- Een deel van deze maatregelen vereist ook een wetswijziging. Aandachtspunt is dat de capaciteit hiervoor nog moet worden doorgerekend, en dat hier eventueel, vanuit OCW, extra fte voor is vereist.
- Als bijlage vindt u ook een stappenplan in het kader van 'zeer zwak onderwijs'
- Daarnaast reageren met deze brief ook op de evaluatie van de wet Bisschop en het advies van de OR over extern toezicht (zoals gevraagd door de Kamer).
- Deze brief gericht is op het funderend onderwijs, voor elementen betreffende mbo en ho in beide rapporten verwijzen we naar andere brieven.
- Een eerste versie van deze Kamerbrief is gedeeld met de inspectie, zij kunnen zich op de volgende onderdelen niet vinden in de brief:
 - De indruk wordt gewekt dat sanctionering bij beleid of politiek hoort, terwijl dit past bij de taak van de inspectie en het toezicht.
 - Het noemen van aantallen en de bijlage 1, omdat dit teveel ingaat op het hoe van de maatregelen, wat aan de inspectie is. Daarnaast zijn de aantallen afhankelijk van veel dingen, er wordt gestuurd op effect en daarom is het belangrijk om flexibel te blijven om de capaciteit in te zetten waar dat het meest nodig is.
 - Het kopje 'onderwijs meet je in de klas', omdat onderwijs wordt gemeten daar waar het meest nodig is, dus in het geheel van stelsel-bestuur-school. De mix is aan de inspectie.
 - De rol van OCW in het stappenplan 'zeer zwak', omdat dit ingrijpt op de autonomie van de inspectie, en zorgt voor verwarring in de taakverdeling.
 - Ten slotte is een blijvend aandachtspunt de correcte rolverdeling (zoals opgenomen in de WOT, RIO en Aanwijzingen voor de Rijksinspecties) tussen inspectie en OCW.

*Dank, zie brief.
goede slag gemaakt, ligt
al goed stek. Zeker
nog wat extra's
hieronder.*

Datum
20 september 2022

Planning

Het is de bedoeling dat deze toezichtbrief voor de begrotingsbehandeling, die gepland staat in de week van 22 november, aan de TK wordt verzonden. Omdat we rekening moeten houden met de vergaderdata van diverse onderraden en de ministerraad, komen we uit op onderstaand tijdspad.

Verdere aanpassing conceptkamerbrief	22-26 september
Tweede concept brief (in principe tekenversie)	3 oktober
Aanleveren Kamerbrief aan CWIZO	vrijdag 7 oktober
vergadering CWIZO	maandag 17 oktober
vergadering RWIZO	dinsdag 1 november
Kamerbrief in Ministerraad	vrijdag 4 november



TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO via MOCW

Voortgezet Onderwijs

Van

5.12 e

5.12 e

Datum

27 september 2022

Referentie

Bijlagen

1 Toezichtsbrieven concept 2
schoon

2 Toezichtsbrieven concept 2 met
track changes

3 Nota kamerbrief toezicht van
de inspectie

Intern OCW afgestemd

PO, MBO, HO&S

nota

Tweede concept toezichtsbrief

Aanleiding

Op 21 september heeft MPVO een eerste versie van de toezichtsbrief ontvangen. Hierbij ontvangen beide ministers een nieuwe versie waarin de eerdere opmerkingen van MPVO zijn verwerkt. Voor sommige opmerkingen is input van de inspectie vereist, dit is om die reden nog niet verwerkt in de brief. U ontvangt hierover een aparte nota van de inspectie. In de onderhavige nota staan:

1. Aandachtspunten opmerkingen brief;
2. Sanctiestappen beleidsregel financiële sancties;
3. Voorstel voor het consulteren/informereren van het veld;
4. Proces

In de bijlage vindt u zowel een trackchanges versie van de brief als een schone versie, vanwege de vele wijzigingen raden wij u aan de schone versie te lezen.

Deadline CWIZO

We ontvangen jullie inhoudelijke reactie op de brief en de beslispunten graag uiterlijk maandag 3 oktober. Voor de CWIZO van 17 oktober moeten de stukken vrijdag 7 oktober worden aangeleverd. Indien de brief niet in de CWIZO van 17 oktober wordt besproken, is het i.v.m. de beperkte vergaderdata van de RWIZO niet mogelijk om de brief voor de begrotingsbehandeling aan de TK te zenden.

Beslispunten

- Voor MOCW en MPVO: wat wilt u in de toezichtsbrief opnemen over de beoogde wijziging van de Beleidsregel financiële sancties?
 - a. De sanctiestappen nu al in de brief noemen en dus ook nu al kiezen voor een van de voorstellen voor de sanctiestappen hieronder (voorkeur PO/VO); of
 - b. De sanctiestappen nog niet in de brief nemen en dus nu ook nog geen besluit nemen over de sanctiestappen (voorkeur MBO/HO&S). In de brief kan dan de volgende zin worden opgenomen: *de Beleidsregel financiële sancties wordt aangepast. Over de precieze invulling wordt uw Kamer geïnformeerd bij verzamelbrief van december.*

Indien u kiest voor a, welk van de voorstellen voor de sanctiestappen in de toelichting onder ad 2 heeft uw voorkeur?
- Voor MPVO: gaat u ermee akkoord dat u zelf met de PO-Raad en VO-raad telefonisch contact heeft over de brief, en de afstemming met andere veldpartijen op ambtelijk niveau plaatsvindt?

Toelichting

Ad 1. Aandachtspunten opmerkingen brief

- De meeste van uw opmerkingen en tekstsuggesties konden goed worden verwerkt, met uitzondering van het verder concretiseren van de maatregelen. De inspectie van mening dat het verder concretiseren teveel ingrijpt op haar professionele autonomie. Daarom heeft zij ervoor gekozen hiervoor geen input te leveren.
- De inspectie heeft geen input geleverd op de brief, maar een separate nota gestuurd, die als bijlage 3 bij deze nota is gevoegd. In deze nota hebben zij hun standpunten verder toegelicht, en enkele fundamentele kanttekeningen geplaatst bij dit maatregelenpakket, en ook de maatregelen bij enkele andere trajecten. De standpunten betreffende het toezicht zijn reeds naar voren gekomen in de eerdere gesprekken die zijn gevoerd tussen u en de inspectie.
- De brief is aangepast n.a.v. uw opmerkingen en tekstsuggesties. Op de onderstaande punten, die wij evenals de inspectie risicovol vinden, zijn alternatieve passages of opmerkingen in de brief opgenomen:
 - het verhogen van de aantallen onaangekondigde bezoeken (niet streven naar 10%, maar naar 50%). Alternatief is om de 10% wel te behouden, maar dan in de brief op te nemen dat als blijkt dat de onaangekondigde bezoeken heel effectief zijn en er veel risico's worden ontdekt, de inspectie dit uitbreidt.
 - het geheel uitvoeren van de aangehouden motie De Hoop door elke 4 jaar bij elke school op bezoek te gaan, wat de inspectie als niet-effectief ziet. Met het huidige maatregelenpakket voert de inspectie op iedere school elke 4 jaar een vorm van onderzoek uit, waarmee het doel van de motie wordt bereikt. Eerder was afgesproken dat gezien het huidige maatregelenpakket en de grote toename aan schoolbezoeken exacte uitvoering van motie de Hoop niet nodig is. Vanwege de extra dekking die voor het exact uitvoeren van deze motie is vereist (€ 21 miljoen per jaar) is dit nu niet als maatregel in de brief opgenomen. Indien u dit toch wenst, moet hierover het gesprek worden gevoerd met het ministerie van financiën.
- In het gesprek van 13 september is de behoefte van de inspectie voor extra data besproken, dit is kort opgenomen in de brief.

Ad 2. Sanctiestappen Beleidsregel financiële sancties

In de zomervakantie is overleg gevoerd met de directies MBO/HO&S/Kennis/WJZ, de inspectie en DUO over de wijziging van de Beleidsregel financiële sancties. In de beleidsregel is het beleid vastgelegd dat de minister (of de inspectie namens de minister) volgt in het geval er een financiële sanctie aan een bekostigde instelling wordt opgelegd. Aangezien deze beleidsregel over alle sectoren gaat, dient u daar beiden mee in te stemmen en bent u dus ook beiden over de

Datum
27 september 2022

beoogde wijzigingen geïnformeerd (prozanummer 33771248 d.d. 11 augustus 2022). MOCW was akkoord met de voorgestelde lijn, MPVO wilde nog enkele aanscherpingen in de sanctiestappen. Daarom leggen we de verschillende voorstellen voor de sanctiestappen nogmaals aan u beiden voor.

Beslispunt beleidsregel

Gaat uw voorkeur uit naar:

- a. De sanctiestappen nu al in de brief noemen en dus ook nu al kiezen voor een van de voorstellen voor de sanctiestappen hieronder (voorkeur PO/VO); of
- b. De sanctiestappen nog niet in de brief nemen en dus nu ook nog geen besluit nemen over de sanctiestappen (voorkeur MBO/HO&S). In de brief kan dan de volgende zin worden opgenomen: *de Beleidsregel financiële sancties wordt aangepast. Over de precieze invulling wordt uw Kamer geïnformeerd bij verzamelbrief van december.*

Indien u kiest voor a, welk van de voorstellen voor de sanctiestappen hieronder heeft uw voorkeur?

Hieronder de opties voor de sanctiestappen op een rij, met in de laatste kolom een alternatief voorstel van PO/VO.

Oorspronkelijke beleidsregel	Eerste voorstel (zoals was afgestemd met de verschillende sectoren, voorkeursoptie MBO/HO&S)	Nieuw voorstel MPVO	Alternatief voorstel PO/VO
Stap 1: maand 1-3 15% opschorten	Stap 1: maand 1-3 10% 25% opschorten	Stap 1: maand 1-3 0% - 25% inhouden	Stap 1: maand 1-3 0% - 15% inhouden (i.v.m. mandaat inspectie)
Tussenstap: maand 4-5 onderzoek inspectie			
Stap 2: maand 6-8 15% inhouden	Stap 2: maand 4-6 15% - 50% inhouden	Stap 2: maand 4-6 16% - 75% inhouden	Stap 2: maand 4-6 16% - 75% inhouden
Tussenstap: maand 9-10 Onderzoek inspectie			
Stap 3: maand 11-? 30% inhouden	Stap 3: maand 7 e.v. ten hoogste 100% inhouden	Stap 3: maand 7 e.v. 100% inhouden	Stap 3: maand 7 e.v. ten hoogste 100% inhouden
Stap 4: bij volharding 100% inhouden			

Het nieuwe voorstel van MPVO is besproken met MBO/HO&S/WJZ/KENNIS/Inspectie/DUO.

MBO en HO&S adviseren te kiezen voor het 'eerste voorstel' en niet voor het 'nieuwe voorstel'. De directies MBO en HO&S stellen daarom voor om in de Kamerbrief nog geen concrete percentages te noemen en daarover intern het gesprek nogmaals aan te gaan. De toegezegde deadline van aanpassing van de beleidsregel in het vierde kwartaal komt daarmee in het geding, anderzijds is het halen van deze deadline vanwege de opgelopen vertraging al bijna onmogelijk. De precieze percentages kunnen worden opgenomen in de verzamelbrief van december.

Het heeft de voorkeur van de directies PO en VO om wel een keuze te maken, en daarbij te kiezen voor een variant die tussen het eerste voorstel en het voorstel van MPVO in zit, zie de tabel hierboven onder 'alternatief voorstel PO/VO'.

De bezwaren van de directies MBO/HO&S, gesteund door inspectie/DUO, zien kort gezegd op de punten hieronder. De (verdere) bezwaren van de inspectie bij dit voorstel vindt u in de separate nota van de inspectie.

- Bij het voorstel voor de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium heeft u aangekondigd de Beleidsregel financiële sancties te willen herzien en het mogelijk te maken om zowel hogere als lagere sancties op te leggen.¹ Het nieuwe voorstel - opschorten overslaan bij stap 1, een hoger maximumpercentage bij stap 2 en standaard 100% bij stap 3 - past niet goed bij die boodschap en is lastig uit te leggen aan het mbo-/ho-veld, waar zich (lange tijd) geen grote incidenten hebben voorgedaan.
- T.a.v. stap 1: met het percentage van 0% - 25% heeft de inspectie maar deels mandaat (tot 15% inhouding) om de eerste sanctiestap in te zetten. Dit grijpt in op de autonomie van de inspectie, en kan voor verwarring zorgen in de taakafbakening tussen OCW en de inspectie. Verder ziet DUO dat instellingen in geval van opschorting in verreweg de meeste gevallen snel aan hun verplichtingen voldoen. Om een handvol incidenten in het funderend onderwijs het hele beleid voor alle gevallen en alle sectoren te laten bepalen, is dus niet proportioneel. DUO geeft ook aan dat het direct inhouden vaker tot juridische procedures zal leiden en het lastig zal zijn om een rechter uit te leggen dat er geen gebruik meer wordt gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om (in eerste instantie) de bekostiging op te schorten. De minder zware sanctie die expliciet wettelijk voorzien is, wordt dan niet meer gebruikt. Een rechter zal zichzelf de vraag stellen: kan met het minder zware middel van opschorting het doel ook bereikt worden?

¹ Dit was in de nota naar aanleiding van het verslag, zie https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220530/nota_naar_aanleiding_van_het/docuement3/f=/vltenu1swwzu.pdf, p. 20.

- T.a.v. stap 2: met het verhogen van de percentages heeft de inspectie vanaf stap 2 in geen enkel geval een rol meer in dit proces. Dit doet afbreuk aan de mogelijkheden tot maatwerk en opschaling. En ook hier is met een handvol incidenten onvoldoende aanleiding om voor een maximumpercentage van 75% te kiezen. In het mbo/ho gaan grote bedragen met de maandelijkse bekostiging gemoeid. Voor ho zou stap 2 bijvoorbeeld neerkomen op een inhouding van 16-75% van € 40 miljoen voor een gemiddelde instelling, een bedrag dat bijna geheel opgaat aan personeelskosten (en dus onderwijs). Een sanctie is hierdoor al snel te hoog, zowel qua absoluut als relatief bedrag. We brengen instellingen hiermee snel of zelfs acuut in financiële problemen, terwijl we voor het behoud van het regionale opleidingsaanbod instellingen vaak niet zomaar kunnen verliezen in ons stelsel.
- T.a.v. stap 3: met het schrappen van het 'ten hoogste' wordt elke vorm van maatwerk onmogelijk gemaakt. Voorzienbaar is dat dat in het geval van 100% inhouding de continuïteit van de instelling acuut in gevaar komt. Ook hier geldt dat dit risico niet kan worden gelopen gezien de grootte en regionale functie van vele mbo-/ho-instellingen.
- Het alternatieve voorstel van PO/VO neemt de bezwaren t.a.v. de stappen 1 en 2 niet weg.

Ad 3. Voorstel afstemming met sectorraden/veld voor MPVO

- U heeft in de notitie met input over de brief/maatregelen die als voorbereiding diende voor het gesprek van 13 september jl. aangegeven de toezichtsbrief met de PO-Raad en VO-raad door te willen spreken ter toetsing. Het voorstel is dat u hierover in de week van 3 oktober separaat contact over heeft met de PO-Raad en de VO-raad.
- Tevens heeft u ook aangegeven een rondje langs 'het veld' te willen doen met de brief. Gezien het krappe tijdspad en uw drukke agenda is ons voorstel om dit rondje op ambtelijk niveau te doen in de week van 3 of 10 oktober.

Ad 4. Proces

Hieronder opnieuw het proces voor afstemming van de brief. De deadlines voor de CWIZO en RWIZO zijn harde deadlines, indien deze niet worden gehaald is de eerstvolgende mogelijkheid, vanwege het herfstreces, bespreking in de Ministerraad op 2 december. Dit is na de begrotingsbehandeling van 2022.

Reactie MPVO en MOCW op tweede concept	3 oktober
Derde concept brief voor MPVO en MOCW (in principe tekenversie)	5 oktober
Aanleveren Kamerbrief aan CWIZO	vrijdag 7 oktober
vergadering CWIZO	maandag 17 oktober
vergadering RWIZO	dinsdag 1 november
Kamerbrief in Ministerraad	vrijdag 4 november



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

MOCW en MPVO d.t.v. SG

Verzenddatum
27 september 2022

Onze referentie
[redacted]

Telefoon

+31 6 5.1/2 e [redacted]

E-mailadres

5.1/2.e [redacted]@owinsp.nl

Bijlagen

Mailbericht met bijlagen d.d. 2
sep 2022

nota

Kamerbrief toezicht

Aanleiding

Met deze nota informeer ik u over de zorgen die ik heb over de onafhankelijke rol van de inspectie, en daarmee het vormgeven van effectief toezicht voor beter onderwijs. Donderdag 22 september ontvingen wij de opmerkingen die MPVO heeft gemaakt bij de Kamerbrief over toezicht. Over deze brief hebben wij de afgelopen maanden intensief contact gehad met de beleidsdirecties po en vo van het departement. De gemaakte opmerkingen om de tekst van de brief aan te passen zijn op een aantal punten voor ons als toezichthouder niet acceptabel en raken het functioneren van de gehele inspectie. Deze punten lichten wij in deze nota toe.

Vooraf

Laat ik allereerst benadrukken dat ik veel inhoudelijke raakvlakken zie waar het departement en de inspectie elkaar vinden. We willen allemaal effectief toezicht voor beter onderwijs. Dat betekent ambitieuzere normen voor de brede groep scholen die nu voldoende scoort, en sneller ingrijpen bij de kleine groep die niet voldoet aan de eisen die wij aan het onderwijs stellen. Ook de verhoogde aandacht binnen beleid én toezicht voor de basisvaardigheden is een voorbeeld van een gezamenlijk streven waar we volledig achter staan. Daarnaast kijken we ook kritisch naar ons eigen toezicht om dat sterker en beter te maken. Daar is inmiddels het programma *Versterking Toezicht* voor opgestart. Om deze beleidskeuzes te operationaliseren moeten die vertaald worden naar zorgvuldige, effectieve en proportionele interventies voor het toezicht. Zo maak je daadwerkelijk verschil in de klas. De kennis en expertise om die vertaalslag te maken is bij uitstek aanwezig bij de inspectie. Daarnaast past het bij onze onafhankelijke rol om, binnen de kaders die door wet- en regelgeving en beleidskeuzes daaraan gegeven worden, die verstaalslag zelfstandig te maken. De wet heeft het toezicht op de naleving van de onderwijswetten namelijk geattribueerd aan de inspectie.¹ De wet stelt tevens eisen aan de taakuitoefening van de inspectie. Zo eist de wet dat wij onze taken verrichten op zodanige wijze dat de instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige taakuitoefening noodzakelijk is.² De wet eist daarnaast dat de intensiteit van de taakuitoefening afhankelijk is van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van

Kopie aan

OCW: 5.1/2 e [redacted]

[redacted] (WJZ)

5.1/2.e [redacted]

(vo), 5.1/2. (po), 5.1/2 e [redacted]

[redacted] Kennis).

IvhO: 5.1/2.e [redacted]

5.1/2.e (COM), 5.1/2.e [redacted]

[redacted] (BI).

Aanwijzing voor

registratie/archivering:

- Afgedaan
- Deponeren

¹ Artikel 3, Wet op het onderwijstoezicht.

² Artikel 4, tweede lid, Wet op het onderwijstoezicht.

de mate van naleving van wettelijke voorschriften en van de financiële situatie van de instelling.³ Met andere woorden: het toezicht moet effectief, zorgvuldig en proportioneel zijn.

Daarmee is de wettelijke taak van de inspectie en de bevoegdheidsverdeling helder. Politieke of beleidsmatige inmenging in oordeelsvorming is dan ook absoluut onacceptabel. Wij constateren echter dat de ruimte om vanuit onze eigen wettelijke opdracht invulling te geven aan het toezicht op onderdelen te veel wordt ingeperkt en onze onafhankelijkheid daarmee onder druk komt te staan. De richting die nu gekozen wordt staat daarmee haaks op de rijksbrede ontwikkelingen om in de nasleep van de toeslagenaffaire de onafhankelijkheid van toezicht te versterken en daarnaast meer aandacht te schenken aan uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving. Voor goede checks en balances binnen het publieke bestel is het essentieel dat toezicht onafhankelijk is. Zodra ook maar de schijn ontstaat dat dit niet het geval is, wordt daarmee het gezag en draagvlak voor het toezicht ondermijnd. Ik doe daarom met klem een beroep op u beiden om de onafhankelijkheid van uw inspectie te waarborgen én te verdedigen. Alleen zo kunnen wij met ons toezicht effectief bijdragen aan beter onderwijs en dat is in ieders belang.

In het vervolg van deze nota zet ik uiteen waar de knelpunten zich bevinden.

Het proces tot dusver

- Diverse keren heeft de inspectie input geleverd om te komen tot een pakket van maatregelen dat invulling geeft aan coalitieakkoord en de eigen strategische ambities van de inspectie, en tegelijkertijd uitvoerbaar is. Dat is in onze ogen gelukt. De implementatie van dit pakket is een enorme uitdaging voor de inspectie die we graag aangaan.
- Er is samen opgetrokken op ambtelijk niveau om voorstellen uit te werken. Tot dusver hebben wij vooral positieve reacties op de voorstellen ontvangen. Desalniettemin heeft de discussie over de juiste taak- en rolverdeling voortdurend aandacht gevraagd. Zie daarvoor ook de bijlage.
- Er is samengewerkt aan het voorstel voor de Kamerbrief. Ook in de nota: op enkele punten schuurt het, maar grosso modo kan de inspectie met dit verhaal uit de voeten.
- Met de reactie van MPVO raakt een goede brief waar de inspectie ook achter kan staan uit het zicht.
- Naar ik begrijp worden onze bezwaren ook deels benoemd in de nota bij de nieuwe versie van de brief.

Waar liggen onze bezwaren

Een aantal wensen van MPVO zijn 1) in strijd met de wet, 2) vallen onder de bevoegdheid van de inspectie 3) zijn onwenselijk vanwege uitvoeringsproblemen of verminderde effectiviteit en 4) zullen leiden tot grote weerstand en gebrek aan draagvlak en gezag voor het toezicht in het onderwijsveld.

³ Artikel 4, derde lid, Wet op het onderwijstoezicht.

1. Strijd met de wet: stimulerend toezicht wijzigen in handhavend toezicht

Stimulerend toezicht gaat om toezicht dat per definitie uitgaat boven de wettelijke eisen. De inspectie kan bijvoorbeeld scholen in het VO wel oproepen om gebruik te maken van een leerlingvolgsysteem met landelijk genormeerde toetsen, maar dit niet opleggen. Dat is aan de wetgever. Onderdelen van stimulerend toezicht kunnen alleen onderdeel worden van handhavend toezicht als daarvoor een wettelijke basis is.

2. Bevoegdheden inspectie: oordeelsvorming, onderzoeksanpak, handhaving

MPVO wil actief inzetten op het aantal onvoldoende besturen en scholen. "Terug naar de 10%" is een aanwijzing. Daarmee treedt de minister in het terrein dat behoort tot de inspectie, namelijk de oordeelsvorming. Ook de aanwijzing dat 50% van de bezoeken onaangekondigd moet zijn is een onacceptabele inmenging in de bevoegdheden van de inspectie.⁴ Voorts komen met de aangekondigde maatregelen rondom sanctionering en het in bijlage 2 opgenomen stappenplan de handhavende bevoegdheden van de inspectie in het gedrang. Het al dan niet opleggen van sancties is het sluitstuk van handhavende activiteiten. Bij alle rijksinspecties is dit door de verantwoordelijke minister belegd bij de betreffende inspectie. Dat zou ook bij de Inspectie van het Onderwijs het geval moeten zijn. Hieraan ligt ten grondslag dat sanctionering in beginsel geen politieke weging behoort te zijn.

3. Onwenselijke opdrachten vanwege effectiviteit en uitvoerbaarheid

Het pakket van maatregelen dat eerder is voorgelegd, is samengesteld op grond van onze expertise over effectiviteit en zal het uiterste vragen van de inspectie.

De aanvullende voorstellen doorkruisen het eerdere pakket, leiden tot minder effectief toezicht en tot serieuze problemen in de uitvoering. Zij leiden er tevens toe dat de inspectie de wettelijk aan haar opgedragen zorgvuldigheid en proportionaliteit niet in acht kan nemen. Concreet gaat het daarbij om:

- Het invoeren van een volledige vierjaarsverplichting;
- De 2200 extra onderzoeken sneller dan in 2025 willen uitvoeren;
- Elke 2-4 jaar contact hebben met alle scholen, ongeacht of er sprake is van risico's;
- Bij 50% van de onderzoeken onaangekondigd onderzoek doen.

Deze maatregelen leiden, opgeteld bij het pakket dat er al ligt tot een stapeling die serieuze problemen in de uitvoering geven. Naast de maatregelen binnen dit pakket wordt van de inspectie ook extra inzet op vele andere thema's gevraagd (sociale veiligheid, burgerschap) en wordt door OCW op punten ook nog een uitbreiding van taken verkend (B4, B3, informeel onderwijs). Het zal vragen om een zeer forse uitbreiding van de capaciteit en dit gaat het absorptievermogen van

⁴ Artikel 11, vijfde lid, Wet op het onderwijstoezicht luidt "Indien de inspectie dit nodig oordeelt...".

Verzenddatum
27 september 2022

Onze referentie
[REDACTED]

de organisatie ver te boven, naast de vraag of al die thema's bij onze inspectie thuis horen. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden. Daarbij is het belangrijk om te varen op de expertise van de inspectie waar het gaat om effectiviteit. We zien een risico dat het doen van onderzoeken en het langslopen van alle scholen een doel op zich wordt. Daarmee verliest het toezicht aan scherpste. Ook het grote aandeel onaangekondigde bezoeken draagt niet bij aan effectiviteit van het toezicht. Voorbeeld: een regulier kwaliteitsonderzoek op een school wordt onaangekondigd gedaan. Inspecteur komt op de school. IB'er en schoolleider zijn niet aanwezig die dag. Stukken zijn niet voorbereid of gereed. Inspecteur moet een week later weer terugkomen om daadwerkelijk in gesprek te kunnen gaan op basis van de juiste informatie. Dat is een verspilling van capaciteit. Bovendien zijn de uitvoeringsconsequenties van een dergelijke keuze enorm groot en onvoldoende in kaart gebracht. De inspectie zet het onaangekondigd bezoek uiteraard in waar dat effectief is.

4. Weerstand en verminderd draagvlak voor het toezicht

Als geheel kenmerkt de brief zich door een strenge toon met veel vertrouwen in een straffende aanpak. Het gaat om passages als "eerder afrekenen", na 7 maanden 100% inhouden, in combinatie met de eerder aangehaalde doelstelling om meer onvoldoendes uit te delen. Wij zien hierin grote risico's voor het draagvlak en daarmee de effectiviteit van het toezicht. Besturen en scholen zullen het gevoel krijgen dat de inspectie de politieke opdracht krijgt om een strafonde door het onderwijsveld te maken. Wij zijn ervan overtuigd dat met die insteek ons werk om effectief toezicht te houden wordt bemoeilijkt en daarmee averechts effect zal hebben. Voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en rechtvaardigheid zijn onontbeerlijk in ons werk en moeten altijd voorop staan.

Hoe verder

Ik reken erop dat deze zorgen zorgvuldig worden geadresseerd. Ik ga graag met u beiden in gesprek over hoe onze bezwaren kunnen worden weggenomen en hoe we kunnen samenwerken aan een Kamerbrief over het toezicht waar ook de inspectie achter kan staan, omdat recht wordt gedaan aan haar positie, bevoegdheid en praktische mogelijkheden. De inspectie voert haar toezicht uit met rechtvaardigheid naar het onderwijsveld, waarbij voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid leiden tot gezag en acceptatie van dat toezicht. Daardoor kan het toezicht effectief zijn. Dit moet zo blijven.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

5.128
[REDACTED]

Alida Oppers



10/11: Opmerkingen MPVO
 bp nota nr: [redacted]
 ID.nr.: [redacted]
 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
 Wetenschap

TER ONDERTEKENING
 Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van

5.1/2 e

T +315.1/2 e

Datum

01 november 2022

Referentie

Bijlagen

1. Ontwerp jaarwerkplan 2023 inspectie van het onderwijs
2. Nota jaarwerkplan 2023 van de inspectie van het onderwijs
3. Aanbiedingsbrieven EK & TK ontwerp jaarwerkplan 2023

nota

Aanbieding ontwerp-jaarwerkplan 2023 IvHO aan de
 Staten-Generaal

Aanleiding

Bijgevoegd vindt u het (door de inspectie vastgestelde) ontwerp-jaarwerkplan 2023 van de Inspectie van het Onderwijs met de aanbiedingsnota van de inspectie en aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer.

Volgens de procedure, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, zendt de minister van OCW het ontwerp-jaarwerkplan ter voorhang naar de Staten-Generaal.

Geadviseerd besluit

- Ondertekenen van de beide aanbiedingsbrieven aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer
- Verzending van het ontwerp-jaarwerkplan 2023 ter voorhang aan de Staten-Generaal

Toelichting

- De inspectie stelt ieder jaar het jaarwerkplan vast. In het jaarwerkplan wordt de werkwijze van het instellingstoezicht beschreven en worden onderzoeken aangekondigd die dat jaar worden uitgevoerd.
- De inspectie plant onderzoeken via hoofdthema's en doorlopende onderzoekslijnen, naast specifieke onderzoeken naar aanleiding van actuele ontwikkelingen.
- In de Regeling Inspectie van het Onderwijs (hierna: RIO) staat beschreven hoe het proces van afstemming tussen de IvHO en het departement verloopt.
- Volgens deze regeling vindt jaarlijks voor 1 juni een werkconferentie plaats met de inspectie en het bestuursdepartement (hierna: mini-conferentie), legt de inspectie jaarlijks voor 1 juli het ontwerp van het jaarwerkplan voor aan de minister en stelt de inspectie na afstemming het ontwerp voor 1 september vast.
- De minister stuurt vervolgens het vastgestelde ontwerp van het jaarwerkplan naar de Staten Generaal om na 4 weken het ontwerp te kunnen goedkeuren.
- Indien de Staten Generaal opmerkingen heeft die leiden tot aanpassingen in het ontwerp-jaarwerkplan, stelt de inspectie het ontwerp van het jaarwerkplan opnieuw vast, alvorens de minister het ontwerp kan goedkeuren.

Itt zitten alle "het ontwerp" punten om?

Itt mis de opdracht om de onderzoekskaarten naast boven alle in de breedte voor te concretiseren

Angaande kwaliteit. Kunnen alle de bevragingen op bruikbaarheid worden?

- Voor het ontwerp-jaarwerkplan 2023 zijn de termijnen iets aangepast, na overleg tussen inspectie en departement, om goed te kunnen aansluiten op de huidige uitwerkingen van de maatregelen ter versterking van het toezicht uit het coalitieakkoord.
- Het concept ontwerp-jaarwerkplan is voorgelegd en ambtelijk besproken met het bestuursdepartement tijdens de mini-conferentie op 19 september en in het MT-OCW.
- Ook heeft u beiden in juli jl. het concept ontwerp-jaarwerkplan ter informatie toegestuurd gekregen en bekeken.
- Uw beider opmerkingen over het concept ontwerp-jaarwerkplan zijn verwerkt door de inspectie.
- De inspectie heeft naar aanleiding van de vraag van MPVO of de afspraken over verkorten van termijnen etc. er al voldoende in zitten, de tekst aangescherpt ten aanzien van de maatregelen die bijdragen aan versterking van het toezicht.
- Met name hoofdstuk 2 over het instellingstoezicht gaat hier specifiek op in. Vanaf bladzijde 9 staan de maatregelen in het kader van versterking toezicht genoemd.
- Naar aanleiding van de opmerkingen van MOCW krijgt in het ontwerp-jaarwerkplan de flexibilisering in het ho (en niet enkel in het mbo) specifieke aandacht.
- Ook is, mede naar aanleiding van de opmerkingen van MOCW, tijdens de mini-conferentie expliciet aandacht besteed aan de relatie van het jaarwerkplan met de bestuursakkoorden en de werkagenda mbo, bijvoorbeeld mbt stage-discriminatie.
- De opmerkingen van MOCW hebben daarnaast mede geleid tot praktische afspraken op de mini-conferentie over het betrekken van uitkomsten van inspectieonderzoeken in de toekomstverkenningen mbo/ho, zeker ook met betrekking tot governance en flexibilisering.
- De aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede Kamer en het ontwerp-jaarwerkplan zelf zijn als bijlage toegevoegd.
- Aangezien het jaarwerkplan van de inspectie uw beider beleidsterreinen raakt, wordt u beiden verzocht de aanbiedingsbrieven richting de Eerste en Tweede Kamer te ondertekenen.

Datum
1 november 2022

Proces

- Na verzending aan de Staten-Generaal hebben de Kamerleden vier weken de gelegenheid voor opmerkingen en vragen.
- Na de voorhang keurt u beiden het jaarwerkplan goed.
- Als de opmerkingen van de Staten-Generaal leiden tot aanpassingen in het ontwerp-jaarwerkplan, stelt de inspectie het ontwerp-jaarwerkplan opnieuw vast voordat u beiden goedkeuring verleent.
- De toezichtbrief waarin wordt ingegaan op de verdere uitwerking van de maatregelen in het coalitieakkoord over het versterken van toezicht, wordt 15 november besproken in de RWIZO en op 18 november in de MR.
- Tijdens de begrotingsbehandeling in de week van 21 november en tijdens het debat op 14 december over de onderzoekskaders van de inspectie, is het mogelijk dat er vragen worden gesteld over het jaarwerkplan van de inspectie. Dit nemen we mee in de voorbereiding van de debatten.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Kennis
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon
5.1/2.e
T +3165.1/2.e
5.1/2.e@minocw.nl

Onze referentie

Datum

Betreft Aanbieding ontwerp jaarwerkplan 2023 inspectie van het onderwijs

Bijlagen
1

Hierbij bied ik u het ontwerp jaarwerkplan 2022 van de Inspectie van het Onderwijs aan. Deze toezending geschiedt in het kader van de procedure, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Op grond van deze bepaling kan het jaarwerkplan niet eerder door ons worden goedgekeurd dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overgelegd.

Dit document hebben we ook aan de Tweede Kamer gezonden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Dennis Wiersma



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kennis
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

5.1/2 e
T +31 6 5.1/2 e
5.1/2 e @minocw.nl

Onze referentie

Datum

Betreft Aanbieding ontwerp jaarwerkplan 2023 inspectie van het onderwijs

Bijlagen

1

Hierbij bied ik u het ontwerp jaarwerkplan 2022 van de Inspectie van het Onderwijs aan. Deze toezending geschiedt in het kader van de procedure, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Op grond van deze bepaling kan het jaarwerkplan niet eerder door ons worden goedgekeurd dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is overgelegd.

Dit document hebben we ook aan de Eerste Kamer gezonden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Dennis Wiersma

Naar MOCW
via mpvo



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Digitale minuut

Onderwerp

Jaarwerkplan 2023 Inspectie van het Onderwijs

Datum minuut	03-11-2022
Zaaknummer	
Zaakhouder	5.1/2.e
Directie	KENNIS

Paraferen 5.1/2.e	Akkoord 02-11-2022 18:10:34	-v1 -v1 -
Adviseren 5.1/2.e	Akkoord 03-11-2022 07:14:21	vl -v - vl -v3 -vl
Adviseren 5.1/2.e	Akkoord 03-11-2022 07:36:02	-v1 -v1 - vl -v3 -vl
Paraferen 5.1/2.e	Akkoord 03-11-2022 10:04:54	0-v1 -v1 - vl -v1 - vl -v3 -vl

Toelichting

Documenten		
Referentie	Titel	Opsteller
	TK Aanbiedingsbrief jaarwerkplan 2023.docx	5.1/2.e
	Ontwerp Jaarwerkplan 2023 okt versie (def).pdf	5.1/2.e
	2022-10-27 Nota jaarwerkplan 2023.pdf	5.1/2.e
	Opmerkingen MPVO concept jaarwerkplan 2023.pdf	5.1/2.e
	Opmerkingen MOCW concept jaarwerkplan 2023.pdf	5.1/2.e
	Nto Aanbieding ontwerp-jaarwerkplan 2023 lvhO aan de Staten-Generaal.docx	5.1/2.e
	EK Aanbiedingsbrief jaarwerkplan 2023.docx	5.1/2.e



nota

TER INFORMATIE
Aan: MTOCW

Kennis

Van

5/12 e

T +3165 1/2 e

Datum

14 november 2022

Referentie

Bijlagen

Uitgangspunten en achtergronden onderwijstoezicht

Aanleiding

De inspectie en het departement hebben de wens uitgesproken om het gesprek te voeren over de relatie tussen toezicht en beleid/politiek. Op 8 november heeft een eerste gesprek hierover plaatsgevonden, op basis van een eerste versie van een notitie over de positie van de Inspectie van het Onderwijs. In dit gesprek is afgesproken dat de notitie wordt aangevuld, in afstemming met het departement. Deze notitie is daar het resultaat van.

Opbouw notitie

1. *Formele positionering onderwijstoezicht*
 - o Onafhankelijkheid
 - o Ministeriële verantwoordelijkheid
 - o Checks and balances (ook voor ministeriële verantwoordelijkheid)
2. *Onderwijstoezicht in perspectief*
 - o Historische ontwikkeling onderwijstoezicht
 - o Vergelijking met andere (rijks)inspecties
 - o Ervaringen met onderwijstoezicht
3. *Toekomstige ontwikkelingen*
 - o Wet op de Rijksinspecties

Deel 1: Formele positionering Inspectie van het Onderwijs

- Onafhankelijkheid
- Ministeriële verantwoordelijkheid
- Checks and balances

Hoe is de inspectie formeel gepositioneerd?

- Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Formeel zijn rijksinspecties onderdeel van het departement. In de grondwet staat bovendien dat het toezicht van de overheid uitgaat. De inspectie maakt dus onderdeel uit van het ministerie met de onderscheiden functies beleid, uitvoering en toezicht. Als er sprake is van rolzuiverheid en goed samenspel, versterken die functies elkaar.
- Met de invoering van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) zijn de taken van de inspectie van het onderwijs aan haar 'geattribueerd'. Het toezicht is daarmee opgedragen aan de inspectie. De inspectie voert haar taken op eigen naam uit.
- Tegelijkertijd valt de inspectie onder de verantwoordelijkheid van de minister. De minister heeft daarom bevoegdheden ten aanzien van het toezicht (zie hieronder). Ook kan de minister algemene en bijzondere aanwijzingen geven. Aanwijzingen moeten openbaar gemaakt worden en gedeeld met de Kamer, zodat de politieke beïnvloeding kenbaar en discussieerbaar is in het publieke debat en met de Kamer.
- Uitgangspunt van de wetgever is dat binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid een zo groot mogelijke *professionele onafhankelijkheid* wordt geborgd. Die professionele onafhankelijkheid is geen doel op zich, maar dient publieke belangen. In deze notitie wordt dit verder verhelderd.

Onafhankelijkheid

Hoe is de onafhankelijke positie in de WOT geregeld?

- De inspectie ressorteert onder de minister van OCW. De minister geeft uitsluitend schriftelijke aanwijzingen onder mededeling daarvan aan de Kamer (art. 2). De MvT zegt hierover: *De inspectie ressorteert onder de minister. Op deze wijze wordt tot uitdrukking gebracht dat de inspectie, zij het in grote mate van onafhankelijkheid, haar werkzaamheden onder verantwoordelijkheid van de minister uitoefent. In dit wetsvoorstel zijn aan de inspectie eigen taken en bevoegdheden toegekend door middel van attributie.*
- De inspectie heeft de volgende taken (art. 3): toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften, het bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs en het bestuur van onderwijsinstellingen, financieel toezicht, gevraagd en ongevraagd rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en het doen van voorstellen die zij in het belang van het onderwijs nodig acht (art. 8).
- De WOT regelt dat de inspectie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het toezicht (art. 22). Dit blijkt ook uit de MvT: *Dit wetsvoorstel stelt dat de inspectie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het toezicht: de inspectie draagt zorg voor een verantwoorde uitoefening van het toezicht.*
- De minister stelt het onderzoekskader vast (art. 13) en keurt het jaarwerkplan goed (art. 7). Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat beoogd is dat op terughoudende wijze invulling aan deze bevoegdheid wordt

gegeven: *Wij stellen voorop dat in de toezichtskaders de professionele onafhankelijkheid van de inspectie tot uitdrukking komt. Aan de inspectie is een primaire rol bij de totstandkoming ervan toegedeeld, omdat in de toezichtskaders immers de werkwijze voor de met kwaliteitsonderzoek belaste inspectieteams is vastgelegd.*¹

Het doel van de wetgever voor het verlenen van de bevoegdheid tot vaststelling van het onderzoekskader was om een toets uit te kunnen voeren of het onderzoekskader blijft binnen de grenzen van wet- en regelgeving:

*De professionaliteit van de inspectie wordt gerespecteerd doordat zij een voordracht doet voor de kaders die zij gebruikt bij de uitoefening van haar taken, waarvan de Minister niet licht zal afwijken. Afwijking van is met name denkbaar wanneer de Minister zich bijvoorbeeld niet kan vinden in de interpretatie van de wettelijke voorschriften.*²

- De professionele onafhankelijkheid van de inspectie komt vooral tot uiting in de gehanteerde werkwijze. Onder onafhankelijkheid verstaan we dat de toezichthouder, binnen zijn wettelijke mandaat, eigen prioriteiten stelt en afwegingen maakt, bijvoorbeeld om een vermoede tekortkoming te onderzoeken en te bepalen welke sancties hij oplegt. Bij onafhankelijk toezicht hoort ook dat de toezichthouder zijn afwegingen, beslissingen en interventies ongekleurd en feitelijk communiceert en er verantwoording over aflegt.
- De onafhankelijke positie betekent dat het toezicht niet te nauw verbonden is met de politiek of met de sector waar het toezicht op houdt. Toezicht is onpartijdig, het ontleent zijn legitimiteit aan inhoudelijke deskundigheid en neutraliteit ten opzichte van politieke partijen.
- Uiteraard staat toezicht wel in verbinding met de sector en met de maatschappij en politiek. Zo zien we de ambities in het coalitieakkoord ten aanzien van het onderwijs als belangrijke opgaven waarin we zoveel mogelijk in gezamenlijkheid met beleid willen optrekken. Onafhankelijk betekent dus niet geïsoleerd, maar eerder dat de toezichthouder ruimte heeft om zelfstandig afwegingen te maken. Toezicht heeft een eigenstandige rol en functie.
- Hieruit vloeit voort dat er geen sprake is van een opdrachtgever opdrachtnemer relatie, al kan de minister wel aanwijzingen geven. Uit onder meer de wetsgeschiedenis komt echter naar voren dat de minister daar zeer terughoudend mee moet omgaan. Met de *Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties* is de aanwijzingsbevoegdheid ook ingeperkt, met name op het gebied van de bevindingen, oordelen en adviezen van de inspectie.
- Onafhankelijkheid betekent dus ook: distantie ten opzichte van de sector. Een te grote verwevenheid met de sector is onwenselijk, dit vermindert het vermogen om kritisch te zijn op ontwikkelingen.

Waarom onafhankelijkheid van het toezicht?

- Onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn kernwaarden van het toezicht³, vanwege het belang van checks and balances: toezicht moet in staat

¹ Bron: MvT oorspronkelijk wetsvoorstel 2001

² Bron: wetsbehandeling Wet Bisschop 2014

³ Zie het WRR rapport *toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht (2013)*.

kunnen zijn om ongemakkelijke waarheden over de uitwerking van wetgeving of beleid in de samenleving terug te geven aan politiek en beleid. De inspectie is ook een expertisedienst, de aanwezige kennis over de onderwijspraktijk kan helpen om het beleid te versterken.

- Daarnaast zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid in het belang van de legitimiteit en het gezag van de toezichthouder. Daarvan kan pas sprake zijn als de toezichthouder zelfstandig kan opereren en niet fungeert als verlengstuk van de politiek. De samenleving moet kunnen vertrouwen op het onafhankelijke oordeel van toezichthouders. Daar wordt door de sector ook een bepaalde mate van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid aan ontleend.
- Vanwege het borgen van (lange termijn) publieke belangen. De politiek is soms geneigd om korte-termijndoelen na te streven, die sterk kunnen wisselen per kabinetsperiode. Bescherming van het publieke belang vraagt ook een langetermijnperspectief. Ook richting de sector is voorspelbaarheid en consistentie in het toezicht van belang, los van de politieke, electorale of economische belangen.
- Als er publiek vertrouwen is in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de toezichthouder en van zijn bevindingen en oordelen, versterkt dit ook de legitimiteit van het politiek optreden. Dit geldt zowel bij de aanpassingen van beleid als bij optreden in individuele casuïstiek. Alleen al de schijn van afhankelijkheid kan de kritiek opleveren dat er 'onder een hoedje wordt gespeeld'.⁴ Dat is voor zowel politiek/beleid als voor toezicht nadelig.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Wat is de bevoegdheid van de minister ten aanzien van het toezicht?

- Een toezichthouder opereert onder ministeriële verantwoordelijkheid. Hieruit vloeien bevoegdheden voor, zoals het goedkeuren van het jaarwerkplan en het jaarverslag en het vaststellen van het onderzoekskader. Uit de wetsgeschiedenis komt naar voren dat terughoudend wenselijk is ten aanzien van die bevoegdheden (zie gedeelte hieronder over de WOT).
- De minister is stelselverantwoordelijk. De minister kan wijzigingen voorstellen in wet- en regelgeving van zowel de onderwijswetten als de WOT en heeft zo invloed op de kaders waarbinnen het toezicht opereert.
- De minister kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan een inspectie. Deze worden gemeld aan het parlement, zodat de politieke beïnvloeding inzichtelijk is en hierover het debat kan worden gevoerd. In de wetsgeschiedenis komt naar voren dat de minister hier zeer terughoudend in moet zijn. De aanwijzingen voor de rijksinspecties beperken het geven van aanwijzingen op een aantal terreinen.⁵
- Experts denken verschillend over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Sommigen menen dat die gepaard moet gaan met een vergaande bevoegdheid die in beginsel niet ingeperkt moet zijn (Bovend'Eert). Anderen (De Vries) pleiten juist voor een vergaande

⁴ In de initiatiefnota Omtzigt wordt de casus Cornelius Haga aangehaald als voorbeeld van oneigenlijke beïnvloeding van de politiek.

⁵ Het geven van een bijzondere aanwijzing is uitgesloten als die ziet op:

- het weerhouden om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden;
- de wijze waarop een specifiek onderzoek wordt verricht, of
- de bevindingen, oordelen en adviezen van de Inspectie.

onafhankelijkheid: geen goedkeuring van werkplannen, geen onderdeel departement (zbo).⁶

Checks and balances

- De professionele onafhankelijkheid van het toezicht en het verder versterken daarvan, vragen ook om aandacht voor checks and balances ten aanzien van het toezicht.
- Op dit moment zijn er al belangrijke checks and balances ingericht. Zo zijn alle producten en onderzoeken van de inspectie openbaar. Het is daarmee mogelijk om de werkwijze, bevindingen en oordelen van de inspectie te bekritisieren.
- Voor besturen en scholen is er de mogelijkheid om een klacht in te dienen ten aanzien van het handelen van de inspectie. De klachten worden behandeld door een onafhankelijke commissie. Verder is er bezwaar en beroep mogelijk tegen besluiten (in de zin van de AWB, waaronder het oordeel Zeer zwak).
- De inspectie evalueert op diverse manieren het toezicht. Er zijn externe evaluaties, tevredenheidsonderzoeken en onderzoeken naar de fairness van beoordelingen.⁷ Ook wordt regelmatig gebruik gemaakt van peer reviews door andere inspecties.
- De inspectie laat de interne kwaliteitszorg extern toetsen doormiddel van een periodieke audit en bijbehorende ISO certificering.
- Hierboven is al gebleken dat de minister bevoegdheden heeft ten aanzien van de inspectie. Dit is een waarborg dat het toezicht zich beweegt binnen de grenzen van haar mandaat.
- In het kader van de wet op de rijksinspecties is het voornemen om bepalingen op te nemen ten aanzien van de checks and balances en de publieke verantwoording van rijksinspecties.

Checks and balances min. Verantwoordelijkheid:

- De ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat ministers, gezamenlijk en afzonderlijk, verantwoording aan het parlement afleggen voor hun beleidsdaden. Zij alleen zijn (politiek) verantwoordelijk voor wetgeving en beleid.
- <https://www.parlement.com/9353000/1/j9vvknrezmh4csi/vh47j7avxf09>
-

⁶ Zie de publicatie *Lijdelijk toezien* van het Montesquieu Instituut: [Bundel 18: Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat - Montesquieu Instituut \(montesquieu-instituut.nl\)](#)

⁷ Zie [Evaluatie van het toezicht | De onderzoekskaders | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)

Deel 2: onderwijstoezicht in perspectief

De inspectie van het onderwijs (IvHO) heeft de oudste wortels van de rijksinspecties. Sinds 1801 is er sprake van onderwijstoezicht. Toezicht zit ingebakken in ons onderwijsstelsel. Dit volgt uit grondwetartikel 23, waarin staat: 'Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering. (...) Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid (...).'

Onafhankelijkheid betekent niet dat samenwerken niet mogelijk is. Integendeel, de specifieke expertise van de Inspectie kan goed benut worden in beleid en politieke besluitvorming. Ook kunnen er altijd politieke verzoeken / wensen zijn die besproken kunnen worden en meestal ingewilligd worden. Voorbeelden hiervan zijn het intensiveren van het scholentoezicht, het aanscherpen van het toezicht op de basisvaardigheden, het aanscherpen van de onderwijsresultatenmodellen, diverse acties op het gebied van sociale veiligheid, versterking toezicht op de B3-scholen, extra aandacht voor de vrijwillige ouderbijdrage, etc.

Onderwijstoezicht in de 19^e eeuw en begin 20^e eeuw

Vanaf 1801 tot halverwege de twintigste eeuw waren de regels en wetten rondom het onderwijs beperkt. Inspecteurs hadden verantwoordelijkheid voor eigen district en hanteerden daarbij eigen kwaliteitsopvattingen en moedigden ook aan bij de scholen zelf om 'vrijmoedig' kwaliteitsopvattingen te ontwikkelen. Van de inspecteurs werd vooral in de 19^e eeuw verwacht dat zij bijdroegen aan de vernieuwing van het Nederlandse schoolstelsel.

Nalevingstoezicht vanaf de jaren zestig van de 20^e eeuw

Vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw was er sprake van voortgaande regulering en wetgeving rondom het onderwijs. De Mamoetwet van 1968 is daar een belangrijk voorbeeld van. Het zorgde ervoor dat de onderwijsinspectie vooral nalevingstoezicht ging houden. Voldeden scholen en opleidingen aan de gestelde regels?

Aan het eind van de jaren zeventig werd de regulering geproblematiseerd. In de jaren tachtig en daarna werd het uitgangspunt ruimte binnen zeker grenzen, zonder voor te schrijven hoe het moet. In de jaren tachtig wordt 'regelgeving' een begrip met negatieve connotatie. Er is een groeiend geloof dat veel problemen in het onderwijs voortvloeien uit het beleid van de rijksoverheid en dat meer autonomie van scholen een noodzakelijke voorwaarde is voor kwaliteitsverbetering.

Deze roep om meer autonomie ging eerst uit van de 'liberale vrijheidsgedachte'. Vanaf jaren negentig komt daar nuance in: vrijheid betekent ook verantwoordelijkheid om er iets van te maken. Kwaliteit is geen automatisch gevolg van vrijheid maar van de opdracht die aan de vrijheid is verbonden. In 1991 is er sprake van uniform toezicht met de invoering van het eerste toetsingskader (Mertens e.a., 2015).

Kwaliteitstoezicht vanaf 2002: invoering Wet op het onderwijstoezicht

Sinds 2002 zijn de taken van de Inspectie van het Onderwijs, haar werkwijze en de verhouding tussen de inspectie en de onderwijsinstellingen vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Hiermee werd de inspectie toezichthouder op de kwaliteit van het onderwijs en houdt de inspectie toezicht op

deugdelijkheidseisen. Een uitgangspunt van de WOT is dat de inspectie een beoordelende en een bevorderende taak heeft. De verhouding tussen deze twee taken was bij de totstandkoming en de latere wijzigingen van de WOT een voortdurend punt van discussie.

Risicogericht toezicht vanaf 2009

In 2009 werd de WOT aangepast om risico-gericht toezicht mogelijk te maken. Dit leidde tot een substantiële afname van zwakke en zeer zwakke scholen in korte tijd.

Vanaf 2017 bestuursgericht toezicht en gedifferentieerd toezicht

Het bestuursgerichte toezicht is systeemtoezicht vanuit een 'governancebenadering'. Een principe van het toezicht geregeld in de wetgeving is dat de besturen eerstverantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit heeft de regering bij de komst van de WOT expliciet verwoord in de memorie van toelichting. Sinds 2016 wordt meer erkend dat het bestuur, als verantwoordelijke voor de onderwijskwaliteit, ook als eerste aan zet is om de kwaliteit op scholen, afdelingen en opleidingen te borgen en te verbeteren. In het mbo vond dit uitgangspunt van de verantwoordelijkheid van het bestuur al eerder haar beslag, in 2012, dan in het funderend onderwijs.

Uitgangspunt van gedifferentieerd toezicht was dat het onderhouden van de basiskwaliteit van het onderwijs eigenlijk niet voldoende zou moeten zijn voor scholen en besturen: onderwijs kan altijd beter. Nagenoeg alle scholen voldeden in 2013 aan de basiskwaliteit. Doel van het ingezette beleid was een scherper onderscheid te maken in de geboden onderwijskwaliteit. Goed onderwijs moest gewaardeerd (en gezien) worden. Dit zou andere scholen moeten aanzetten om beter te worden. Door inzichtelijk te maken wat kwalitatief goed onderwijs is, kunnen scholen zich beter met elkaar vergelijken, en is het voor ouders en leerlingen gemakkelijker om een school te kiezen op basis van kwaliteit. Gedifferentieerd toezicht stimuleert leren van elkaar, verbetering van de onderwijskwaliteit en onderlinge concurrentie.

Deel 3 :toekomstige ontwikkelingen

Waar ligt het grijze gebied?

- De ministeriële verantwoordelijkheid en bijbehorende bevoegdheden staan op gespannen voet met de opdracht dat de inspectie met een zo groot mogelijke professionele onafhankelijkheid moet kunnen functioneren. Nu liggen beide verantwoordelijkheden bij de minister: de verantwoordelijkheid voor het toezicht en de verantwoordelijkheid voor een onafhankelijke uitvoering ervan. Het gaat om communicerende vaten: hoe groter de invloed van de politiek, hoe minder de onafhankelijkheid van het toezicht en vice versa.
- Dit levert een inherent spanningsveld op, waarin het soms lastig is een goed evenwicht te vinden. Vaak zal in goed overleg een oplossing gevonden worden. Dit vraagt om een voortdurende dialoog en respect voor elkaars positie en expertise.
- Heldere wettelijke kaders over rollen en verantwoordelijkheden zijn daarbij behulpzaam. Vandaar het belang van een wet op de rijksinspecties. Dat is niet alleen in het belang van toezicht. Ook de minister kan zo eventuele politieke druk kanaliseren om gebruik te maken van bevoegdheden door te verwijzen naar een (door de Kamer aanvaarde) wet. De verantwoordelijkheid voor onafhankelijk toezicht ligt dan niet meer alleen bij de minister maar wordt gedeeld met de Kamer.

Belangrijke trends in het debat over onafhankelijk toezicht

- 2013: invloedrijk rapport van de WRR. Pleidooi voor een versterking van de onafhankelijke positie van de rijksinspecties
- 2015: publicatie van de aanwijzingen voor de Rijksinspecties. Kabinet wil hiermee de onafhankelijke positie versterken. De aanwijzingen zijn een manier van zelfbinding: de minister heeft formeel vergaande bevoegdheden, maar laat weten die in te perken.
- 2020: motie Van Nispen en Groothuizen met oproep om onafhankelijkheid van het toezicht beter te waarborgen.⁸
Evaluatie aanwijzingen rijksinspecties door AEF. Conclusie: aanwijzingen helpen om onafhankelijkheid te versterken, maar zijn niet voldoende omdat: "onafhankelijkheid geen 'rustig bezit' is, maar regelmatig door inspecties moet worden verdiend en soms bevochten."
- 2021: motie Kuik die oproept tot een kaderwet voor Rijksinspecties.⁰⁹
Coalitieakkoord: "We zorgen voor een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties. Het kabinet zal daartoe een voorstel uitwerken voor een Wet op de rijksinspecties."
- 2022: initiatiefnota Omtzigt met voorstellen om onafhankelijkheid te versterken. Voorstellen zijn o.a. om de bevoegdheden van de minister verder te beperken, een onafhankelijker positionering ten opzichte van het departement, het vestigen van een budgetrecht voor rijksinspecties en het verstevigen van de politiek-maatschappelijke informatiefunctie. In de parlementaire enquête aardgaswinning komt naar voren dat de onafhankelijke positie van het toezicht regelmatig onder druk heeft gestaan.

⁸<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28844-207.pdf>

⁰⁹<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28362-47.pdf>



nota

TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW, MPVO, SCM

Kennis

Van

5.1/2 e

T +3165.1/2 e

Datum

9 december 2022

Referentie

Bijlagen

1. Achtergronden en
uitgangspunten
onderwijstoezicht

2. Uitgangspunten Inspectie OE

3. Initiatiefnota Omtzigt
'Voorstellen ter versterking van
de onafhankelijkheid van
rijksinspecties'

4. Concept kabinetsreactie op
initiatiefnota van het lid Omtzigt
over voorstellen m.b.t.
rijksinspecties

Standpuntbepaling Wet op de Rijksinspecties

Aanleiding

- In het coalitieakkoord staat dat 'dit kabinet voor een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties zorgt. Het kabinet zal daartoe een voorstel uitwerken voor een Wet op de rijksinspecties'.
- Aanleiding hiervoor waren onder andere de toeslagenaffaire en verschillende incidenten waarbij de onafhankelijkheid van inspecties/toezichthouders in het geding leek. Ook uit o.a. de evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties komt de aanbeveling om een Wet op de rijksinspecties in te stellen.
- Voor OCW raakt dit de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (Inspectie OE).
- Deze concept kabinetsreactie is op 6 december besproken in de Commissie Bestuur en Justitie (CBJ) en op 7 december in het SG-Overleg.
- Met de kabinetsreactie worden uitgangspunten geformuleerd voor het wetsvoorstel dat volgens planning in 2023 wordt uitgewerkt.
- In deze nota staat:
 - informatie over het proces richting een Wet op de rijksinspecties,
 - toelichting op de inhoud van de kabinetsreactie en de initiatiefnota,
 - korte weergave van de standpunten van de Inspectieraad.
 - overwegingen vanuit het departement ten aanzien van de kabinetsreactie,
 - een procesvoorstel om een standpunt te bepalen gedurende de uitwerking van het wetsvoorstel in 2023,
- In de bijlagen vindt u achtergronden van de IvHO en de Inspectie OE, de initiatiefnota Omtzigt en de concept kabinetsreactie (versie 7 december) daarop.

Discussiepunten

1. Zijn de nota en bijlagen voldoende helder of wenst u een korte mondelinge toelichting?
2. Welke overwegingen bij een standpuntbepaling vindt u belangrijk?
3. Welke gezamenlijke overwegingen kunnen we meenemen in de gesprekken en inbreng op de kabinetsreactie?
4. Gaat u akkoord met het voorgestelde proces voor standpuntbepaling inzake het voorstel tot een Wet op de Rijksinspecties?

Interdepartementaal proces

- (M.)BZK is portefeuillehouder voor uitwerking van het wetsvoorstel.

- Afgelopen zomer is begonnen met het uitwerken van de eerste lijnen voor het wetsvoorstel.
- Kort na de zomer is door M.BZK besloten dat voordat tot uitwerking van het wetsvoorstel wordt overgegaan, het kabinet eerst met een reactie komt op de in juni jl. ingediende initiatiefnota van het Kamerlid Omtzigt.
- Kamerlid Omtzigt doet in zijn nota verschillende voorstellen voor de versterking van de onafhankelijkheid van de inspecties, bijvoorbeeld voor beperking ministeriële goedkeuring werkprogramma of financiering inspecties.
- De vaste commissie BZK heeft om een kabinetsreactie op de voorstellen gevraagd.
- In deze nota is een tabel opgenomen met een overzicht van de voorstellen van Kamerlid Omtzigt en de kabinetsreactie hierop. (versie 7 december).
- Tussen half oktober en eind november zijn concepten van de kabinetsreactie op deze initiatiefnota ambtelijk interdepartementaal gedeeld, ook met OCW.
- De eerste concepten deden met name procesmatige toezeggingen aan de voorstellen uit de initiatiefnota om dit in de uitwerking van het wetsvoorstel nader te onderzoeken en/of uit te werken.
- In het laatste concept, ontvangen op dinsdag 29 november jl., is dit veranderd doordat nu het voorstel vanuit het lid Omtzigt en de Inspectieraad om de werkprogramma's niet (meer) te laten goedkeuren door de ministers is overgenomen.
- Deze concept kabinetsreactie is op 6 december besproken in de Commissie Bestuur en Justitie (CBJ) en op 7 december in het SG-Overleg.
- Uit zowel het CBJ als het SG-overleg kwamen nog besprekpunten.
- Uit de terugkoppeling van het SGO is naar voren gekomen, dat het gesprek over de kabinetsreactie, met name over (sturing op) het werkprogramma, nog onvoldoende is gevoerd.
- De SG's willen meer tijd voor bespreking en hebben BZK gevraagd om een nieuw proces en agendering van de kabinetsreactie.
- BZK heeft laten weten dat de kabinetsreactie opnieuw geagendeerd is voor het SGO op woensdag 14 december.
- Hiervoor levert zij maandag 12 december een oplegger aan.
- Daarnaast past BZK enkele passages in de kabinetsreactie aan.
- U wordt tijdens de BWL-staf geïnformeerd over de laatste stand van zaken.
- Daarna staat er voorlopig een Raad Bestuur en Justitie (RBJ) gepland op dinsdag 20 december, met een MR op 23 december. Dit is afhankelijk van de bespreking in het SGO op 14 december.
- BZK voorziet een debat met de Kamer in februari, waarna het wetsvoorstel voor de Rijksinspecties verder uitgewerkt wordt.
- Eind 2023 wil het kabinet het wetsvoorstel naar de Raad van State sturen.

Inhoud initiatiefnota Omtzigt en kabinetsreactie

- In de initiatiefnota wordt gesteld dat recente misstanden laten zien dat er structurele problemen zijn met de borging van de onafhankelijkheid van toezicht.

- De initiatiefnota behandelt 6 misstanden, waarbij het Cornelius Haga Lyceum (CHL) als (negatief) voorbeeld wordt genoemd.¹
- Het is volgens Omtzigt noodzakelijk om de onafhankelijkheid van rijksinspecties goed te regelen binnen een afdwingbaar wettelijk kader. De initiatiefnota doet daartoe voorstellen binnen 6 thema's:
 1. Het beperken van bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties.
 2. Het versterken van de onafhankelijkheid van de leiding van rijksinspecties.
 3. Het vestigen van een budgetrecht van rijksinspecties.
 4. Voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding.
 5. Het verstevigen van de politiek-maatschappelijke informatiefunctie.
 6. Het verminderen van conflicterende belangen van ministeries en rijksinspecties.
- Hiertoe dient de instelling van de nieuwe Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) als referentiekader.
- In onderstaand schema wordt toegelicht wat de voorstellen binnen deze thema's zijn en wat de kabinetsreactie daarop is.

Thema	Voorstel initiatiefnota	Kabinetsreactie (versie 7 dec)
1. Het beperken van bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties.	Aanwijzingsbevoegdheid minister wordt beperkt. De bevoegdheid van de minister om rijksinspecties op te dragen wet- en regelgeving niet te handhaven wordt beperkt.	Niet overgenomen: publiek belang kan gediend zijn bij aanwijzing (ook in concrete casus: bijzondere aanwijzing). Wel overgenomen dat bijzondere aanwijzing direct bij de Staten-Generaal wordt gemeld.
	De goedkeuringsbevoegdheid van de minister voor het werkprogramma van de inspecties wordt beperkt.	Overgenomen: goedkeuring alleen onthouden als het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Wel toegevoegd dat de minister voorafgaand aan de vaststelling van het werkprogramma in de gelegenheid wordt gesteld prioriteiten te benoemen, waarmee de inspectie bij de vaststelling rekening kan houden.
2. Het versterken van de onafhankelijkheid van de leiding van rijksinspecties.	De leiding van rijksinspecties wordt vormgegeven als een collegiale bestuursvorm met de Inspecteur-Generaal als voorzitter en vertegenwoordiger.	Niet overgenomen: ruimte is er om het zo vorm te geven maar hoeft niet voor elke rijksinspectie de beste vorm te zijn.
	Leden bestuur maken geen deel uit van ministeriële staf/bestuursraad.	Niet overgenomen; kan juist wenselijk zijn voor Inspecteur-Generaal om wel lid te zijn van de bestuursraad om van gedachten te wisselen over nieuwe beleid of resultaten van beleid.

¹ Naast wapenvergunningen bij politieafdelingen (Inspectie J&V), onderzoek naar eigen handelen bij uithuisplaatsingen n.a.v. toeslagenaffaire door Inspectie J&V en IGJ, de opslag van explosief materiaal (ILT), de Stint (RDW), aardbevingen in Groningen (SodM).

	<p>Er worden waarborgen omtrent benoeming en aanstelling van de leiding van Rijksinspecties vastgelegd. (o.a. criteria voor benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leiding, en deze criteria worden gebaseerd het op versterken onafhankelijkheid. Voorkomen draaieurconstructies benoemingen. Aanstelling leiding rijksinspecties via open werving/onafhankelijk opgesteld functieprofiel).</p>	<p>(Nog) niet overgenomen: het kabinet stuurt er op aan om in de voorbereidingsfase van het wetsvoorstel de diverse mogelijkheden te onderzoeken om de onafhankelijkheid bij benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van topfuncties binnen de rijksinspectie nog beter te waarborgen.</p>
	<p>In de wet op de rijksinspecties wordt opgenomen dat beoordeling van het handelen en functioneren van rijksinspecties buiten het ministerie wordt geplaatst. De verantwoordelijkheid hiervoor komt te liggen bij een onafhankelijke commissie.</p>	<p>(Nog) niet overgenomen: nadere uitwerking nodig hoe dat vorm te geven.</p>
<p>3. Het vestigen van een budgetrecht van rijksinspecties.</p>	<p>De regering vestigt een budgetrecht voor rijksinspecties (eigen budget in vorm van lumpsumbedrag). Minister heeft geen bemoeienis met het budget of de uitgaven van de rijksinspecties na goedkeuring budget Tweede- en eerste Kamer.</p>	<p>(Nog) niet overgenomen: het kabinet beraadt zich nog op de wijze waarop de financiële kaders voor rijksinspecties het beste kunnen worden vormgegeven.</p>
<p>4. Voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding.</p>	<p>De regering borgt dat rijksinspecties onderzoek uitvoeren op basis van onafhankelijke onderzoekstandaarden. De Rijksinspectie kan op eigen initiatief een onderzoek starten, zonder tussenkomst bewindspersoon. Daarnaast kan de inspectie zelf een team samenstellen en een onderzoeksvraag vaststellen, en heeft de inspectie onbeperkt en onbelemmerd toegang tot informatie. Rijksinspecties hebben als enige zeggenschap over de conclusies, aanbevelingen en publicatiedatum van onderzoeksresultaten.</p>	<p>(Nog) niet overgenomen: het kabinet onderzoekt de mogelijkheid en wenselijkheid van het opnemen van onafhankelijke onderzoeksstandaarden in het wetsvoorstel.</p>

	De regering borgt dat rijksinspecties, op basis van onafhankelijk onderzoek, de minister en de Kamer onafhankelijk adviseren.	Grotendeels overgenomen: aansluiten bij bestaande/nog komende wetgeving (Woo, kaderwet adviescolleges). Wel beraadt het kabinet zich nog over openbaarmaking van de resultaten van hoor- en wederhoorprocedures zoals door de initiatiefnemer is voorgesteld.
5. Het verstevigen van de politiek-maatschappelijke informatiefunctie.	De Tweede kamer borgt in haar reglement van orde, dat een gekwalificeerde minderheid van de tweede kamer een Inspecteur-Generaal of inspecteurs kan uitnodigen (bijv. voor een technische briefing, hoorzitting, of indienen onderzoek).	(Nog) niet overgenomen: het kabinet neemt hier geen standpunt over in, omdat het een interne aangelegenheid van de Kamer betreft.
	In de wet op de rijksinspecties wordt de garantie opgenomen dat inspecteurs-generaal of inspecteurs op eigen verzoek, of op verzoek van de kamer zonder toestemming bewindspersonen de kamer kunnen informeren.	Deels overgenomen: leiding en medewerkers van de rijksinspecties mogen de Kamer op verzoek van de Kamer van informatie voorzien en mogen hun oordelen bespreken op basis van door de inspectie afgerond en openbaar gemaakt onderzoek. Maar de mogelijkheid voor inspecties om de Kamer op eigen initiatief te informeren verhoudt zich naar het oordeel van het kabinet niet goed met de ministeriële verantwoordelijkheid en wordt dus niet overgenomen.
	De regering verstevigt de politiek-maatschappelijke positie en informatiefunctie van rijksinspecties. (a. Werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties onverkort en onverwijld worden doorgestuurd aan de betreffende bewindslieden en de beide Kamers. b. Rijksinspecties beschikken over een eigen communicatie en woordvoering.)	Grotendeels overgenomen: sluit aan bij de Woo en in het wetsvoorstel zal de bevoegdheid van de inspecties worden geregeld om het werkprogramma, rapporten en adviezen zelf openbaar te maken. Wel onderzoekt het kabinet nog in hoeverre het wenselijk is om ook andere publicaties door te sturen aan bewindspersonen en Staten-Generaal.
6. Het verminderen van conflicterende belangen van ministeries en rijksinspecties.	De regering vermindert conflicterende belangen tussen de rijksinspecties en sectoren door hieraan specifiek aandacht te besteden in het werkprogramma.	(Nog) niet overgenomen: andere instrumenten dan wettelijk voorschrijven zijn ook mogelijk. Het kabinet wil de mogelijkheden verkennen en bij de normstelling rekening houden met het feit dat rijksinspecties in heel verschillende

		contexten opereren.
	Wanneer er sprake is van conflicterende rollen in het takenpakket van zowel een ministerie als een rijksinspectie wordt het takenpakket heroverwogen en wanneer noodzakelijk herschikt.	Overgenomen: het kabinet meent dat conflicterende rollen binnen een ministerie gescheiden dienen te zijn. De huidige Aanwijzingen schrijven dit al voor en het kabinet is van plan dit ook in het wetsvoorstel vast te leggen.
	De regering versterkt de formele scheiding tussen ministerie en rijksinspectie (medewerkers vallen onder verantwoordelijkheid rijksinspectie. rijksinspecties worden fysiek buiten het ministerie geplaatst.)	Niet overgenomen: het kabinet acht het wenselijk dat de rijksinspecties organisatorisch deel blijven uitmaken van de departementale organisatie. Fysieke huisvesting in een ander pand kan in de beeldvorming een teken van onafhankelijkheid zijn, maar in de praktijk vergroot het mogelijk ook de afstand tussen ministerie en inspectie en belemmert het daarmee de wisselwerking tussen beleid en toezicht die er ook moet zijn. Moet per inspectie worden afgewogen.

Standpunten Inspectieraad, IvHO en Inspectie OE

De inspecties hebben via de Inspectieraad hun standpunten ingebracht op de concept-kabinetsreactie.

- In de kabinetsreactie wordt uitgegaan van een grote diversiteit in taken van de rijksinspecties. Daarom zal volgens de kabinetsreactie het wetsvoorstel de belangrijkste kaders principes en hoofdzaken bevatten, maar wordt genoeg ruimte gelaten voor maatwerk dat past bij de unieke context en opgaven van de verschillende rijksinspecties.
- Zoals te zien in de tabel moet nog veel worden uitgezocht over effecten en mogelijkheden voor de nieuwe wet. BZK wil hiervoor verdiepingssessies houden.
- De inspecties, verenigd in de Inspectieraad, menen dat de regeling IBTD (Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane) de basis zou moeten zijn voor de wet.
- In januari 2022 is de IBTD ingesteld, met een sterk vastgelegde onafhankelijkheid. De IBTD toetst of de overheid mensen en bedrijven rechtvaardig behandelt wanneer zij te maken hebben met belastingzaken, toeslagen of de douane.
- De Inspectieraad vindt in algemene zin de kabinetsreactie te legalistisch (wets technisch/staatsrechtelijk), te intern gericht en defensief en daarmee niet in lijn met het coalitieakkoord.
- In de annotatie voor het SGO van 7 december geeft de Inspectieraad de volgende specifieke zorgpunten mee, aangaande:
 - Het werkprogramma: het voorstel om wettelijk vast te leggen dat de minister vooraf prioriteiten aan kan geven die meegenomen 'kunnen'

- worden. Dat houdt volgens de Inspectieraad de deur open voor oneigenlijke beïnvloeding.
- Bijzondere Aanwijzingen: deze mogelijkheid staat volgens de Inspectieraad op gespannen voet met onafhankelijkheid en geeft juist politieke risico's. Ministers hebben alle ruimte om inspecties te sturen via wet- en regelgeving en zo nodig met algemene aanwijzingen; de minister heeft de bijzondere aanwijzing niet nodig om zijn verantwoordelijkheid waar te maken volgens de Inspectieraad.
 - een Eigenstandige Communicatiefunctie: dit is een essentieel onderdeel van onafhankelijkheid volgens de inspectieraad en verdient wettelijke borging. Het gaat daarbij om meer dan alleen rapporten openbaar maken, het gaat om een eigen communicatiefunctie en communicatiebeleid, wat dus volgens de Inspectieraad een wettelijke borging zou moeten hebben.
- De rijksinspecties van OCW de IvhO en de Inspectie OE zijn onderdeel van de Inspectieraad en onderschrijven deze punten. Zij voegen daar nog een aantal specifieke elementen voor hun eigen inspectie aan toe in een eigen annotatie voor het SGO:
 - Onderzoekskaders IvhO: Voor totstandkoming van onderzoekskaders moet volgens de IvhO een regeling komen zoals die geldt voor het werkplan IBTD. Dat betekent dat de onderzoekskaders voortaan door de minister goedgekeurd worden en dat die zijn goedkeuring alleen kan onthouden wanneer de onderzoekskaders op ondeugdelijke wijze tot stand zijn gekomen. Daarom pleit de IvhO voor aanpassing van artikel 13 WOT.
 - NB: Tot 2017 was dit ook de staande praktijk voor de onderzoekskaders. Met de initiatiefwet Bisschop c.s. is dit door het parlement aangepast naar vaststelling door de minister.
 - Mandaat sanctionering: de IvhO pleit ook voor aanpassing van de regeling over mandaat sanctionering in artikel 3 WOT. De beslissing over al dan niet handhaven op casusniveau moet volgens de IvhO onafhankelijk (dus zonder tussenkomst van het departement of de minister) kunnen worden genomen, gebaseerd op feiten en omstandigheden die door de onafhankelijke toezichthouder zijn onderzocht en vastgesteld.

Overwegingen voor kabinetsreactie (vanuit het departement)

Tijdens het CBJ, het SG-Overleg en in de MR is het mogelijk vanuit OCW input te geven op de kabinetsreactie.

De volgende uitgangspunten zijn relevant voor de overwegingen.

- Kamerlid Omtzigt en ook de inspecties zijn voorstander van een 'harde lijn' die voor alle inspecties geldt. Prioriteit is de (borging van de) onafhankelijkheid van een inspectie. Dit geldt voor alle inspecties.
- Daarnaast/tegenover is de lijn vanuit de (beleids)departementen dat er veel verschillende inspecties zijn, met verschillende taken, verantwoordelijkheden en doelgroepen. Dit vraagt om meer verdieping en maatwerk, ook om op een goede manier invulling te kunnen geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

In de voorliggende kabinetsreactie was vooral de beperking van de goedkeuringsbevoegdheid van de minister voor het werkprogramma een punt van aandacht. Dit kwam ook aan de orde tijdens het SGO en CBJ. Overwegingen hierbij zijn:

- Een beperking van de goedkeuringsbevoegdheid voor een rijksinspectie die toezicht houdt op overheidsonderdelen (zoals de IBTD en wellicht de Inspectie OE) is gerechtvaardigd, maar de vraag is of dit vanzelfsprekend in gelijke mate op moet gaan voor rijksinspecties die toezicht houden op sectoren (zoals bijvoorbeeld de IvhO en de IGJ);
- Er moet nog worden uitgewerkt wat wordt verstaan onder 'ondeugdelijke' totstandkoming van het werkprogramma (de grond die overblijft om wel goedkeuring te kunnen onthouden);
- Er moet nog worden uitgewerkt hoe dan afstemming wordt geregeld.
- De balans tussen de verschillende voorstellen is niet evenredig en vraagt nog om meer verdieping (bijv. Bijzondere Aanwijzing)
- In een eerder voorstel voor de kabinetsreactie was de volgende passage opgenomen:
 - dat beperking van de goedkeuringsbevoegdheid een sterke waarborg is om 'oneigenlijke beïnvloeding' tegen te gaan maar dat dit als keerzijde heeft dat daarmee ook de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beperkt.
 - Dat een andere route denkbaar is waarbij de redenen openbaar worden gemaakt wanneer een werkprogramma wordt afgekeurd.
 - En dat het kabinet over deze twee mogelijke routes graag met de Kamer in gesprek gaat, waarbij ook wordt bekeken in hoeverre onderscheid tussen inspecties gewenst is.
- Deze passage zou weer goed opgenomen kunnen worden in de kabinetsreactie, in plaats van de beperking van de goedkeuringsbevoegdheid.
- In het algemeen geldt dat als de Wet op de rijksinspecties wordt ingevoerd, dit ook effect heeft op de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT).
- Over de mogelijke aanpassingen en wijzigingen van de WOT zal een debat met de TK moeten plaatsvinden.
- Dit is niet aan de orde voor de Inspectie OE. Zij hebben geen eigen wet.

Voorstel voor standpuntbepaling bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel

- Veel van de uitgangspunten in de brief vragen een nadere uitwerking in het wetsvoorstel.
- BZK wil hiertoe ook verdiepingssessies houden. Het is nog niet duidelijk of dit voor of na bespreking van de kabinetsreactie in de Tweede Kamer zal zijn.

Voor deze verdiepingssessies en nadere uitwerking stellen we voor de standpuntbepaling vanuit OCW als volgt vorm te geven.

- Op basis van een gedeelde kennisbasis over de huidige positionering van de rijksinspecties binnen het OCW-domein (zie bijlagen met eerste aanzetten daartoe) en de kabinetsreactie stellen we voor gesprekken te voeren in de maanden januari en februari 2023 in drie gremia:
 - binnen het departement,

- met de onderwijsinspectie /Inspectie OE
 - met een selectie van externen (wetenschappers en bestuurders of schoolleiders)
- Bij de gesprekken is OCW aanwezig. Dit kan bijvoorbeeld SG/DG of bewindslieden zijn. De gesprekken worden voorbereid en samengevat door de directie Kennis.
- Centraal staan daarbij de discussiepunten en de uitwerkingpunten die in deze nota zijn genoemd, aangevuld met andere/nieuwe punten die van belang worden geacht.
- Bij één van de gesprekken kunnen de directeuren van het departement, de directeur van Inspectie OE en enkele externen uitgenodigd worden. Ook dit gesprek wordt voorbereid en samengevat door de directie Kennis.
- De uitkomsten van de verschillende gesprekken worden gebundeld en besproken in een gezamenlijk gesprek met de drie bewindslieden (MPVO, MOCW en SCM), uiterlijk maart 2023.



nota

TER VOORBEREIDING
Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van

5.1/2.e

T +3165.1/2.e

Datum

17 januari 2023

Referentie

Bijlagen

Ontwerp Jaarwerkplan 2023

Gesprek met IGO

Aanleiding

Op 26 januari heeft u - op uw verzoek - een afspraak met de Inspectie van het Onderwijs om u bij te laten praten over de werkwijze van de inspectie en om u wat meer en breder inzicht te geven in hoe de inspectie omgaat met sociale veiligheid in het hoger onderwijs.

U spreekt met Alida Oppers, inspecteur-generaal van het onderwijs, en 5.1/2.e bij de afdeling toezicht mbo/ho.

Bij dit gesprek is geen ambtelijke ondersteuning aanwezig (tenzij u dit wenst).

Toelichting

Voornaamste taken van de Inspectie van het Onderwijs

De inspectie is de externe toezichthouder voor alle onderwijssectoren, van primair onderwijs tot en met hoger onderwijs.

- Jaarlijks brengt de Inspectie de Staat van het Onderwijs uit. Hierin brengt de inspectie voor alle onderwijssectoren feiten en cijfers bijeen, toont zij meerjarige ontwikkelingen en resultaten en signaleert verbanden en oorzaken.
- Hiernaast voert de inspectie thema-onderzoeken uit. Hierin worden onderwerpen onderzocht die instelling- of sectoroverstijgend zijn. Voorbeeld hiervan zijn de onderzoeken naar toegankelijkheid en selectie in het hoger onderwijs, die onder het sectoroverstijgende thema Gelijke kansen vallen. In haar Jaarwerkplan benoemt de inspectie de thema's en aandachtspunten waaraan zij in dat jaar extra aandacht besteedt. Zie het Ontwerp-Jaarwerkplan 2023 in de bijlage.
- De inspectie kan bij ernstige klachten of signalen over een instelling een incidenteel instellingsonderzoek uitvoeren.
- Naast deze toezichthoudende rol kent de inspectie ook vertrouwensinspecteurs. Studenten, docenten, overige medewerkers en besturen kunnen de vertrouwensinspecteur raadplegen bij (ernstige) problemen in of rond de instelling of opleiding op het gebied van seksueel, psychisch of fysiek geweld. De vertrouwensinspecteur luistert en informeert. Zo nodig adviseert de vertrouwensinspecteur ook, bijvoorbeeld over een traject naar het indienen van een formele klacht of het doen van aangifte.

Reikwijdte toezicht op het mbo en ho

- De Wet op onderwijstoezicht (WOT) gaat uit van één systeem van toezicht voor po/vo/mbo. De inspectie hanteert er bestuursgericht toezicht. Het bestuur is als bevoegd gezag dus verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Naast het bestuur zijn opleidingen in het mbo ook een toezichtsentiteit.
- In het hoger onderwijs (toezicht beschreven in WOT en WHW) ziet de NVAO toe op de kwaliteit van de opleidingen (via de opleidingsaccreditatie). De inspectie ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving (veelal signaal gestuurd), houdt toezicht op het accreditatiestelsel en ziet toe op de kwaliteit van het stelsel, hiertoe voert de inspectie thema-onderzoeken uit.

Sociale veiligheid hoger onderwijs

In het coalitieakkoord staat het volgende over sociale veiligheid en de rol van de inspectie:

"We waarborgen de sociale veiligheid en gelijke behandeling op iedere school voor leerling en leraar, zodat ieder kind en iedere leraar veilig onderwijs geniet. De inspectie zet extra in op sociale veiligheid, krijgt ook tot taak in te gaan op individuele klachten en doet aangifte indien nodig. We breiden de wet sociale veiligheid uit met leraren."

Waar dit met name op het funderend onderwijs ziet, is in het toezicht op het hoger onderwijs sociale veiligheid ook een speerpunt. De inspectie voert momenteel een thema-onderzoek uit naar sociale veiligheid in het kunst- en modeonderwijs. Als onderdeel hiervan heeft de inspectie twee factsheets uitgebracht:

- Sociale veiligheid in het hoger onderwijs ([Factsheet sociale veiligheid in het hoger onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)). Deze is 23/2/22 naar de Kamer gezonden. Hierover zijn in een schriftelijk overleg nadere vragen gesteld en vervolgens beantwoord.
- Studenten over de klachtenprocedure in het hoger onderwijs ([Factsheet Studenten over de klachtenprocedure in het hoger onderwijs | Themaparaat | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)).

Er lopen drie instellingsonderzoeken sociale veiligheid. Twee onderzoeken hebben betrekking op sociale veiligheid van studenten in kunstopleidingen. Het derde instellingsonderzoek betreft een onderzoek naar sociale veiligheid van werknemers.

Stelseltoezicht: onderzoek naar Raden van Toezicht ho

Waar de inspectie de externe toezichthouder is, hebben de Raden van Toezicht de rol van interne toezichthouder in het ho. In 2023 start de Inspectie een onderzoek naar hoe deze rol van interne toezichthouder wordt ingevuld door de Raden van Toezicht.

Uit het Ontwerp-Jaarwerkplan 2023:

"*Sturing: Raden Van Toezicht (ho)*

Instellingen voor hoger onderwijs zijn complexe organisaties waarbij adequate governance van belang is. Recent inspectieonderzoek naar de structuur van hogescholen en universiteiten roept de vraag op of het altijd mogelijk is om goed

zicht te hebben op alle taken, verantwoordelijkheden en risico's binnen die complexiteit. Daarbij komt dat hogescholen en universiteiten een complexe maatschappelijke opdracht hebben. De verwachtingen van studenten, docenten, beroepenveld, bedrijfsleven, wetenschap, overheid, politiek en maatschappij zijn hoog en lopen niet altijd synchroon. Cruciaal in goede sturing is het organiseren van tegenspraak. Op grond van de wet speelt de interne toezichthouder, de raad van toezicht, daarbij een belangrijke rol. Mede in het licht van de ontwikkeling richting instellingsaccreditatie, wil de inspectie onderzoeken hoe raden van toezicht hun wettelijke opdracht invullen en wat zij voor een goede taakinvulling nodig hebben."



nota

TER VOORBEREIDING
Aan: SG

Kennis

Van

5.1/2.e
T + 316 5.1/2.e

Datum
30 januari 2023

Referentie

Bijlagen
1

Intern OCW afgestemd
WJZ

overleg met BZK over Kabinetsreactie nota Omtzigt:
voorstellen ter versterking en borging van de
onafhankelijkheid van de rijksinspecties

Aanleiding

Op woensdag 1 februari heeft u een overleg met M.BZK over de Kabinetsreactie op de nota Omtzigt.

Bij dit overleg zijn 5.1/2.e en 5.1/2.e aanwezig, evenals leden van de Inspectieraad (5.1/2.e, 5.1/2.e, 5.1/2.e).

Aanleiding voor dit overleg is de wens van M.BZK om haar keuzes toe te lichten en met zowel de departementen als de inspecties te overleggen en te onderzoeken wat nodig is om ambtelijk draagvlak te verkrijgen/vergroten.

Op 7 februari staat de Kabinetsreactie in de Raad Bestuur en Justitie gepland, gevolgd door de Ministerraad op 10 februari.

Inbreng

Advies voor het SGO van 26 jan

OCW kan zich vinden in de aanpassingen, behoudens het voorstel van BZK om het voorgesprek tussen minister en inspectie over het werkprogramma op wetsniveau te formaliseren. Het advies is om de vorm van het voorgesprek over te laten aan de werkafspraken tussen departement en inspectie.

Ten algemene is het uitgangspunt dat voor verschillende onderdelen van de wet goed uitgezocht moet worden wat de gevolgen, voor- en nadelen zijn. Dit kan heel goed in de ambtelijke sessies, die al door BZK worden georganiseerd.

Toelichting

Het wetsvoorstel is bedoeld om de onafhankelijkheid van de inspecties beter te borgen.

In de Kabinetsreactie wordt ingegaan op de voorstellen van Kamerlid Omtzigt. De brief is meerdere keren aangepast, naar aanleiding van zowel de inbreng van de departementen als van de Inspectieraad en de afzonderlijke inspecties.

In de laatste conceptversie van de kabinetsreactie heeft BZK een matrixmodel ingevoerd voor de wijze van vaststelling van het werkprogramma, waarin onderscheid gemaakt wordt tussen (i) intern en extern gerichte inspecties en (ii) toezichtstaken en uitvoeringstaken. Alleen voor extern gerichte inspecties blijft de goedkeuringsbevoegdheid behouden.

Dit lijkt tegemoet te komen aan de wensen van de departementen, die het onderscheid tussen intern en extern objecten van toezicht zinvol en belangrijk vinden.

Inbreng 5.1/2.e

LNv is ambtelijk akkoord met hoe de Kabinetsreactie nu verwoord is. LNv heeft samen met VWS het opdrachtgeverschap voor de NVWA. VWS is het grotendeels eens met de brief, maar wil geen lumpsum bekostiging. Dit maakt aansturing vanuit gedeeld opdrachtgeverschap lastig. LNv en VWS hebben soms verschillende publieke belangen, waar het dan lastig op sturen is met een lumpsum. Vooralsnog is de lumpsum bekostiging ook niet opgenomen in de kabinetsreactie. De reactie stelt dat wordt onderzocht of de lumpsum-financiering passend is voor (een aantal) rijksinspecties.

Inbreng 5.1/2.e

Voor Financiën is het vooral belangrijk dat de onafhankelijkheid van de Inspectie BTD geborgd blijft. Over de instelling en positionering van de IBTD is veel overleg met de Kamer geweest. Dit is een inspectie die toeziet op eigen dienstonderdelen. FIN staat verder vrij neutraal tegenover de Kabinetsreactie.

Standpunten inspectieraad

In de laatste versie worden de belangrijke punten van de Inspectieraad niet gehonoreerd. De raad staat op het standpunt dat de huidige uitgangspunten de onafhankelijkheid onvoldoende borgen. In de bijgevoegde notitie licht de Inspectieraad hun voornaamste bezwaren nog eens toe.

Goedkeuring werkprogramma

De inspecties vinden het onderscheid tussen intern en extern georiënteerde inspecties niet relevant, omdat voor beide geldt dat oneigenlijke beïnvloeding ongewenst is. De inspectieraad is dan ook van mening dat de minister geen rol zou moeten hebben in het goedkeuren van de werkprogramma's voor alle rijksinspecties.

Bovendien vindt de Inspectieraad dat het onderscheid tussen intern gerichte en extern gerichte inspecties in de praktijk niet goed te maken is; bijna alle inspecties houden toezicht op zowel interne objecten van toezicht als externe. Maar de kabinetsreactie stelt dan ook dat voor de inspecties die zowel intern als extern gericht toezicht houden, een onderscheid gemaakt zou moeten worden in de werkprogramma's voor beide soorten activiteiten.

Bijzondere aanwijzing

De Inspectieraad wil de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister laten vervallen. De Inspectieraad geeft vanaf het begin al aan dat de bijzondere aanwijzing de onafhankelijkheid van het toezicht te veel beïnvloedt.

BZK houdt vast aan de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Er kunnen zich omstandigheden voordoen die het gebruik ervan kunnen rechtvaardigen (bijv. bij bestuursrechtelijke handhaving). Bovendien zou de verdere inperking van deze bevoegdheid de rijksinspecties vrijwel volledig buiten de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsen, waardoor parlementaire controle (uitgangspunt van de democratische rechtsstaat) te zeer wordt beperkt. Bovendien mag de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid ook nu (in de Wet op het onderwijstoezicht

maar ook in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties) nooit betrekking hebben op inhoudelijke oordelen van de inspecties. Inspecties beschikken dus reeds over een grote mate van onafhankelijkheid.

Onderscheid uitvoering en toezicht

De Inspectieraad geeft aan dat het onderscheid tussen uitvoering (vergunningverlening) en toezicht in de praktijk lastig te maken is en ook niet nodig. Een algemene formulering, zoals in de Aanwijzingen, werkt in de praktijk prima. In de voorgestelde vorm van een Kaderwet is dat echter mogelijk. Een kaderwet regelt alleen de hoofdzaken en belangrijkste principes, en laat ruimte voor specifieke oplossingen voor de afzonderlijke inspecties, zo nodig in afwijking van de kaderwet.

Advies voor de Ministerraad/Onderraad

**Aan de Ministers OCW en PVO en
Staatssecretaris Cultuur en Media**

Advies vanKENNIS.....

Afgestemd met:WJZ.....

Onderwerp
Kabinetsreactie op initiatiefnota van het lid Omtzigt over
voorstellen m.b.t. rijksinspecties

Datum: 3 februari 2023

Advies

- Akkoord met doorgeleiding

5.1/2.1 jo. 5.2/1

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

Kern van het voorstel

Het Kamerlid Omtzigt heeft in juni 2022 een initiatiefnota ingediend waar de VKC BZK een kabinetsreactie op heeft gevraagd, waarbij tevens het traject wordt geschetst m.b.t. het wetsvoorstel voor een (kader)wet op de Rijksinspecties (deze wet is aangekondigd in het Coalitieakkoord). De kabinetsreactie bevat een algemene visie op de functie van toezicht en gaat vervolgens in op de voorstellen van het lid Omtzigt. Het kabinet erkent dat het essentieel is dat rijksinspecties worden gevrijwaard van oneigenlijke beïnvloeding bij de uitoefening van hun taken. Dat vergt een onafhankelijke positionering ten opzichte van het toezichtveld en de ondertoezichtgestelden én ten opzichte van de politiek en het beleid. Uit de brede evaluatie van organisatiekaders op afstand is naar voren gekomen dat de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties ontoereikend zijn om de onafhankelijkheid van de rijksinspecties te waarborgen en wordt de aanbeveling gedaan om aan een wet op de Rijksinspecties te werken.

Voor OCW is de Wet op de rijksinspecties relevant voor de onderwijsinspectie en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (Inspectie OE).

In de kabinetsreactie blijft de ministeriële verantwoordelijkheid het uitgangspunt, maar wordt wel deels tegemoetgekomen aan de voorstellen van Omtzigt (en de inspectieraad) voor meer onafhankelijkheid. De belangrijkste punten:

1. de wet wordt vormgegeven als een kaderwet waarin de belangrijkste principes en hoofdzaken zijn verrat, maar die ook genoeg ruimte laat voor specifieke oplossingen voor de afzonderlijke inspecties,

Departementaal vertrouwelijk

die passen bij de unieke context en opgaven van de desbetreffende inspecties. Dit brengt ook mee dat ten aanzien van afzonderlijke inspecties of afzonderlijke taken van inspecties variatie of een gemotiveerde afwijking van de kaderwet mogelijk is.

2. het voorstel van Omtzigt (en de inspectieraad) is overgenomen om de goedkeuringsbevoegdheid van de minister ten aanzien van het werkprogramma vorm te geven conform de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD). Dit betekent dat goedkeuring aan het werkprogramma alleen kan worden onthouden wanneer het "op ondeugdelijke wijze" tot stand is gekomen. Wel wil het kabinet bepalen dat de minister voorafgaand aan de vaststelling van het werkprogramma prioriteiten kan benoemen, het zogenaamde voorgesprek, waarmee de inspectie bij de vaststelling rekening kan houden. Mocht het onverhoopt nodig zijn dan kan een bewindspersoon een algemene of bijzondere aanwijzing geven om een wens in het werkprogramma op te nemen.

3. Het voorstel van Omtzigt (en de inspectieraad) om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid af te schaffen is niet overgenomen, vanwege de inperking die dit zou betekenen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. De inspectie kan geen politieke verantwoording afleggen aan het parlement. Het kabinet wil de aanwijzingsbevoegdheid om wet- en regelgeving niet te handhaven niet categorisch (wettelijk) uitsluiten. Er kunnen mogelijke misstanden of incidenten zijn die zo'n aanwijzing, als ultimatum remedium rechtvaardigen (bijv. aanwijzing om juist wél of anders te handhaven, in gevallen waarin de inspectie dit nalaat). Wel wil het kabinet de verplichting uit de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties overnemen om bijzondere aanwijzingen onmiddellijk en met opgaaf van redenen te melden bij het parlement. Dit verzekert dat de aanwijzing objectief wordt gemotiveerd en dat de Kamer de minister hierop kan controleren.

Over de kabinetsreactie zal begin 2023 een debat met de TK worden gevoerd. Aanbieding aan de RvS van het wetsvoorstel is voorzien eind 2023. Het wetsvoorstel wordt in interdepartementale sessies verder uitgewerkt.

Onderbouwing / raakvlakken OCW

Het interne OCW proces rondom uitgangspunten voor toezicht sluit goed aan op het proces van de wat vertraagde Kabinetsreactie. De nadere uitwerking van de Wet op de Rijksinspecties (Wri) wordt door BZK verder vervolgd in ambtelijke interdepartementale sessies, waarbij ook natuurlijk het debat over de kabinetsreactie in meegenomen wordt. De Wri krijgt het karakter van een kaderwet. Hierdoor is het mogelijk om aan specifieke oplossingen te werken. Aan de uitgangspunten wordt niet getornd, maar er is wel uitwerking nodig over de vorm van het gesprek tussen departement en inspectie. Momenteel is dat voor de IvHO vastgelegd in de Regeling Onderwijs Inspectie (RIO).

Met het voorstel voor inperking van de goedkeuringsbevoegdheid aan het werkprogramma wordt de ministeriële verantwoordelijkheid ingeperkt en wordt afgeweken van hoe het nu in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) voor de onderwijsinspectie is geregeld.

Wat "op ondeugdelijke wijze" hier betekent is nog niet duidelijk. Daarover bieden de IBTD-regeling, de initiatiefnota van Omtzigt noch de kabinetsreactie enige duidelijkheid. In de initiatiefnota staat alleen dat goedkeuring onwenselijk is en dat het ministerie een bedenkingenprocedure moet vaststellen op grond waarvan kan worden bepaald dat het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen.

Departementaal vertrouwelijk

Een eerder voorstel van M.BZK is behandeld in de CBJ van 6 december en in het SGO van 14 december. Hier is veel discussie geweest over de invulling van de ministeriele verantwoordelijkheid. Op 1 februari jl. is door M.BZK overeenstemming bereikt met een afvaardiging van SGO (waaronder de SG van OCW) en de Inspectieraad (onder voorzitterschap van de IGO) over een aangepast voorstel waarin de ministeriele verantwoordelijkheid sterker wordt neergezet ten opzichte van het voorstel van 6 december door het formeel maken van het voorgesprek en de mogelijkheid tot inzetten van een (algemene) aanwijzing.

Krachtenveld

In het regeerakkoord kondigt de regering aan om met een voorstel voor een wet op de rijksinspecties te komen, om de onafhankelijkheid van de inspecties beter te borgen.

Ook maatschappelijk en politiek is de wens om de onafhankelijkheid van het toezicht te versterken, gezien de huidige incidenten en parlementaire enquêtes. De instelling van de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) is uitvoerig besproken in het parlement, wat heeft geleid tot een sterk neergezette onafhankelijkheid.

Overzicht voorstellen en reactie van het Kabinet

Thema	Voorstel initiatiefnota	Kabinetsreactie (versie 7 febr)
Algemeen		Wetsvoorstel wordt vorm gegeven als een Kaderwet, waardoor specifieke oplossingen mogelijk blijven. Gemotiveerde afwijking van de Kaderwet blijft mogelijk.
1. Het beperken van bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties.	Aanwijzingsbevoegdheid minister wordt beperkt. De bevoegdheid van de minister om rijksinspecties op te dragen wet- en regelgeving niet te handhaven wordt beperkt.	Niet overgenomen: publiek belang kan gediend zijn bij aanwijzing (ook in concrete casus: bijzondere aanwijzing). Wel overgenomen dat bijzondere aanwijzing direct bij de Staten-Generaal wordt gemeld.
	De goedkeuringsbevoegdheid van de minister voor het werkprogramma van de inspecties wordt beperkt.	Gedeeltelijk overgenomen: goedkeuring alleen onthouden als het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. (conform IBTD). Wel toegevoegd dat de minister voorafgaand aan de vaststelling van het werkprogramma in een voorgesprek prioriteiten kan benoemen, waarmee de inspectie bij de vaststelling rekening kan houden. Ook toegevoegd dat de minister in bijzondere situaties, waarbij belangrijke maatschappelijke en politieke situaties in het geding zijn, een algemene of bijzondere aanwijzing kan geven om de wens in het werkprogramma op te nemen.
2. Het versterken van de onafhankelijkheid van de leiding van rijksinspecties.	De leiding van rijksinspecties wordt vormgegeven als een collegiale bestuursvorm met de Inspecteur-Generaal als voorzitter en vertegenwoordiger.	Niet overgenomen: ruimte is er om het zo vorm te geven maar hoeft niet voor elke rijksinspectie de beste vorm te zijn.
	Leden bestuur maken geen deel uit van ministeriële staf/bestuursraad.	Niet overgenomen; kan juist wenselijk zijn voor Inspecteur-Generaal om wel lid te zijn van de bestuursraad om van gedachten te wisselen over nieuwe beleid of resultaten van beleid.
	Er worden waarborgen omtrent benoeming en	(Nog) niet overgenomen: het kabinet stuurt er op aan om in de voorbereidingsfase van het wetsvoorstel de diverse mogelijkheden

Departementaal vertrouwelijk

	<p>aanstelling van de leiding van Rijksinspecties vastgelegd. (o.a. criteria voor benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leiding, en deze criteria worden gebaseerd het op versterken onafhankelijkheid. Voorkomen draaideurconstructies benoemingen. Aanstelling leiding rijksinspecties via open werving/onafhankelijk opgesteld functieprofiel).</p>	<p>te onderzoeken om de onafhankelijkheid bij benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van topfuncties binnen de rijksinspectie nog beter te waarborgen.</p>
	<p>In de wet op de rijksinspecties wordt opgenomen dat beoordeling van het handelen en functioneren van rijksinspecties buiten het ministerie wordt geplaatst. De verantwoordelijkheid hiervoor komt te liggen bij een onafhankelijke commissie.</p>	<p>(Nog) niet overgenomen: nadere uitwerking nodig hoe dat vorm te geven.</p>
<p>3. Het vestigen van een budgetrecht van rijksinspecties.</p>	<p>De regering vestigt een budgetrecht voor rijksinspecties (eigen budget in vorm van lumpsumbedrag). Minister heeft geen bemoeienis met het budget of de uitgaven van de rijksinspecties na goedkeuring budget Tweede- en eerste Kamer.</p>	<p>(Nog) niet overgenomen: het kabinet beraadt zich nog op de wijze waarop de financiële kaders voor rijksinspecties het beste kunnen worden vormgegeven. Dit moet nog nader uitgewerkt worden.</p>
<p>4. Voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding.</p>	<p>De regering borgt dat rijksinspecties onderzoek uitvoeren op basis van onafhankelijke onderzoekstandaarden. De Rijksinspectie kan op eigen initiatief een onderzoek starten, zonder tussenkomst bewindspersoon. Daarnaast kan de inspectie zelf een team samenstellen en een onderzoeksvraag vaststellen, en heeft de inspectie onbeperkt en onbelemmerd toegang tot informatie. Rijksinspecties hebben als enige zeggenschap over de conclusies, aanbevelingen en</p>	<p>(Nog) niet overgenomen: het kabinet onderzoekt de mogelijkheid en wenselijkheid van het opnemen van onafhankelijke onderzoeksstandaarden in het wetsvoorstel.</p> <p>Over reactietermijnen wil het kabinet aansluiten bij wat er al in de Aanwijzingen staat, nl 6 weken. Maar ook dit punt wordt nog verder uitgewerkt.</p>

Departementaal vertrouwelijk

	publicatiedatum van onderzoeksresultaten.	
	De regering borgt dat rijksinspecties, op basis van onafhankelijk onderzoek, de minister en de Kamer onafhankelijk adviseren.	Grotendeels overgenomen: aansluiten bij bestaande/nog komende wetgeving (Woo, kaderwet adviescolleges). Wel beraadt het kabinet zich nog over openbaarmaking van de resultaten van hoor- en wederhoorprocedures zoals door de initiatiefnemer is voorgesteld.
5. Het verstevigen van de politiek-maatschappelijke informatiefunctie.	De Tweede kamer borgt in haar reglement van orde, dat een gekwalificeerde minderheid van de tweede kamer een Inspecteur-Generaal of inspecteurs kan uitnodigen (bijv. voor een technische briefing, hoorzitting, of indienen onderzoek).	(Nog) niet overgenomen: het kabinet neemt hier geen standpunt over in, omdat het een interne aangelegenheid van de Kamer betreft.
	In de wet op de rijksinspecties wordt de garantie opgenomen dat inspecteurs-generaal of inspecteurs op eigen verzoek, of op verzoek van de kamer – zonder toestemming bewindspersonen – de kamer kunnen informeren.	Deels overgenomen: leiding en medewerkers van de rijksinspecties mogen de Kamer op verzoek van de Kamer van informatie voorzien en mogen hun oordelen bespreken op basis van door de inspectie afgerond en openbaar gemaakt onderzoek. Maar de mogelijkheid voor inspecties om de Kamer op eigen initiatief te informeren verhoudt zich naar het oordeel van het kabinet niet goed met de ministeriële verantwoordelijkheid en wordt dus niet overgenomen.
	De regering verstevigt de politiek-maatschappelijke positie en informatiefunctie van rijksinspecties. (a. Werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties onverkort en onverwijld worden doorgestuurd aan de betreffende bewindslieden en de beide Kamers. b. Rijksinspecties beschikken over een eigen communicatie en woordvoering.)	Grotendeels overgenomen: sluit aan bij de Woo en in het wetsvoorstel zal de bevoegdheid van de inspecties worden geregeld om het werkprogramma, rapporten en adviezen zelf openbaar te maken. Wel onderzoekt het kabinet nog in hoeverre het wenselijk is om ook andere publicaties door te sturen aan bewindspersonen en Staten-Generaal.
6. Het verminderen van conflicterende belangen van ministeries en rijksinspecties.	De regering vermindert conflicterende belangen tussen de rijksinspecties en sectoren door hieraan specifiek aandacht te besteden in het werkprogramma.	(Nog) niet overgenomen: andere instrumenten dan wettelijk voorschrijven zijn ook mogelijk. Het kabinet wil de mogelijkheden verkennen en bij de normstelling rekening houden met het feit dat rijksinspecties in heel verschillende contexten opereren.
	Wanneer er sprake is van conflicterende rollen in het	Overgenomen: het kabinet meent dat conflicterende rollen binnen een ministerie gescheiden dienen te zijn.

Departementaal vertrouwelijk

takenpakket van zowel een ministerie als een rijksinspectie wordt het takenpakket heroverwogen en wanneer noodzakelijk – herschikt.	De huidige Aanwijzingen schrijven dit al voor en het kabinet is van plan dit ook in het wetsvoorstel vast te leggen.
De regering versterkt de formele scheiding tussen ministerie en rijksinspectie (medewerkers vallen onder verantwoordelijkheid rijksinspectie. rijksinspecties worden fysiek buiten het ministerie geplaatst.)	Niet overgenomen: het kabinet acht het wenselijk dat de rijksinspecties organisatorisch deel blijven uitmaken van de departementale organisatie. Fysieke huisvesting in een ander pand kan in de beeldvorming een teken van onafhankelijkheid zijn, maar in de praktijk vergroot het mogelijk ook de afstand tussen ministerie en inspectie en belemmert het daarmee de wisselwerking tussen beleid en toezicht die er ook moet zijn. Moet per inspectie worden afgewogen.



nota

TER INFORMATIE

Aan: MOCW, MPVO, SCM

Kennis

Van

5.1/2.e

T + 3165.1/2.e

Datum

28 maart 2023

Referentie

Bijlagen

1

Intern OCW afgestemd

Traject visievorming toezicht OCW en proces Wet op de Rijksinspecties

Aanleiding

- In de tweede helft van 2022 is via bilateraal overleg meerdere malen gesproken over een visietraject rondom toezicht op de OCW-domeinen.
- Aanleiding hiervoor waren het advies van de Onderwijsraad en de beleidsreactie hierop.
- Ook de uitwerking van het regeerakkoord voor aanscherping toezicht en het beter borgen van de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties gaf hiertoe aanleiding.
- In de ontwikkelingen rondom de Wet op de Rijksinspecties is op 13 december jl. in de BWL-staf afgesproken om een dergelijk visietraject te koppelen aan gezamenlijke standpuntbepaling t.a.v. de Wet op de Rijksinspecties.
- U stelde een drieslag voor: interviews, dilemmasessies en een afsluitende sessie.
- Ook sprak u zich uit voor een externe begeleider van dit traject.
- De afgelopen periode is in samenspraak met MTOCW en de bewindslieden een opdracht voor een visietraject uitgewerkt en is gezocht naar mogelijke kandidaten voor de externe begeleiding.
- Inmiddels is 5.1/2.e bereid gevonden om dit te begeleiden.
- We zullen op korte termijn starten met het traject, waarbij de intentie is om het traject voor de zomer af te ronden.
- Met deze nota informeren we u over het traject en over hoe dit samenvalt met de planning van de Wet op de Rijksinspecties.

Kernpunten

Traject visievorming toezicht OCW

- Het traject visievorming toezicht OCW bestaat uit de hierboven genoemde drie fases (interviews, dilemmasessies en een afsluitende sessie).
- In de bijlage vindt u de opdrachtbeschrijving.
- Na de interviewfase ontvangt u een kort overzicht met de tussenstand van de opgehaalde informatie.
- 5.1/2.e
- 5.1/2.e
- 5.1/2.e

- 5.1/2.e
- De planning voor het traject visievorming toezicht is als volgt:

April 2023	Interviews	Max 9 Individuele interviews en max 6 groepsinterviews
April en mei 2023	Dilemmasessies	Max 3 dilemmasessies (1 per bewindspersoon)
Juni 2023	Afsluitende sessie BWL en korte rapportage bevindingen	Uitgangspunten en samenvatting met alle bewindslieden

- Graag prioritering in de agenda's voor de interviews en sessies.

Wet op de Rijksinspecties

- Op 17 februari is de Kabinetsreactie op de Initiatiefnota Omtzigt naar de Kamer gestuurd. Het kabinet reageert op voorstellen van het lid Omtzigt ter versterking van de onafhankelijkheid van de rijksinspecties.
- In de kabinetsreactie werd voor een aantal onderwerpen aangegeven dat er nog nadere uitwerking nodig was.
- Deze uitwerking vindt ambtelijk nu plaats, onder regie van BZK. OCW is vertegenwoordigd in de werkgroep.
- De planning voor de uitwerking van de Wet op de Rijksinspectie is als volgt:

Maart, april, mei, juni 2023	Voorbereidende ambtelijke werkgroepen, geen besluitvorming	Verscheidene thema's (financiën, goedkeuringsbevoegdheid, evaluatie, aanwijzingsbevoegdheden).
12 juni 2023	Debat met Tweede Kamer/commissie BZK	Notaoverleg over kabinetsreactie op initiatiefnota Omtzigt.
Voor de zomer 2023	Bestuurlijk overleg over goedkeuringsbevoegdheid	Bewindslieden van betrokken departementen en SG's en IG's.
September 2023	Concept wetsvoorstel naar MR en daarna in internetconsultatie	Streefdatum.
Eerste kwartaal 2024	Concept wetsvoorstel naar Raad van State	
Zomer 2024	Wetsvoorstel naar TK	



nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW via MPVO

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**

Van

5.1/2.e

T +3165.1/2.e

Datum

7 april 2023

Referentie

**Mandatering bevoegdheid aan Inspectie van het
Onderwijs voor het opleggen van bestuurlijke boete**

Intern OCW afgestemd
MBO

Extern OCW afgestemd
IvhO

Aanleiding

In het RIO overleg van 26 januari jl. heeft u beiden aangegeven dat er een verkenning in gang moet worden gezet naar de juridische en politiek/beleidsmatige wenselijkheid en haalbaarheid van overdracht van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes aan de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie). Aanleiding hiervoor was de gang van zaken rond de boeterapporten inzake de Salta Groep. In de onderhavige nota wordt uiteengezet hoe het opleggen van bestuurlijke boetes nu verloopt (op grond van welke relevante wetgeving), wat het betekent wanneer deze bevoegdheid aan de Inspectie wordt gemandateerd en wordt u beiden gevraagd of u bereid bent deze bevoegdheid te mandateren aan de Inspectie.

Geadviseerd besluit

Het verzoek aan u beiden is ermee akkoord te gaan dat de Inspectie het opleggen van bestuurlijke boetes inzake voornoemde wet(svoorstellen) in mandaat gaat uitvoeren.

- Voor MOCW: t.a.v. de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs en artikel 11.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zoals dat komt te luiden met de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs.
- Voor MPVO: t.a.v. het wetsvoorstel NLQF.

Indien u beiden akkoord bent, zal het O&M-besluit OCW dienovereenkomstig voor al deze gevallen in één keer worden aangepast. Deze gewijzigde mandaatregeling zal u beiden met een aparte nota ter ondertekening worden voorgelegd.

Kernpunten

- Met de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs (WNG) is het voor de minister mogelijk gemaakt om een bestuurlijke boete op te leggen aan een natuurlijke persoon of rechtspersoon, wanneer het in strijd handelt met deze wet.
- Met het wetsvoorstel Nederlands Kwalificatieraamwerk (NLQF) (inwerkingtreding medio 2024) en het wetsvoorstel Uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs (inwerkingtreding medio 2023) wordt het opleggen van een bestuurlijke boete naar aanleiding van het overtreden van (bepalingen uit) deze wetten voor de minister mogelijk gemaakt (zie verderop in deze nota een nadere toelichting over deze wet(svoorstellen)).
- Het opleggen van bestuurlijke boetes past goed bij de wettelijke taken van de Inspectie. Het is logisch dat de Inspectie, nadat het zelf gedegen onderzoek

heeft verricht (waaronder hoor en wederhoor met de betrokkene) vervolgens zelf het boetebesluit neemt (en daarmee ook de hoogte van de boete vaststelt). Het versnelt de procedure, legt meer eigenaarschap bij de Inspectie en voorkomt dat het werk van de Inspectie over wordt gedaan door de beleidsdirectie. De Inspectie heeft aangegeven bereid te zijn de werkzaamheden in mandaat uit te voeren.

- Met het mandateren van de bevoegdheid aan de Inspectie wordt aangesloten bij Rijksbeleid. Verschillende inspecties die onder de verschillende ministeries vallen, kennen ook de gemandateerde bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.¹
- Huidige werkwijze boetebesluiten: Door de Inspectie wordt in deze gevallen een boeterapport opgesteld, waarin onderbouwd wordt aangegeven welke wetsartikelen zijn overtreden. Deze rapporten worden door de Inspectie vastgesteld en vervolgens aan de betreffende beleidsdirectie verzonden. Die beleidsdirectie baseert de besluitvorming door de minister vervolgens op deze boeterapporten. Conform de Awb heeft de minister de plicht zelf te beoordelen of de rapporten inhoudelijk concludent en consistent zijn, alvorens deze adviezen als grondslag kunnen dienen voor het (voornemen tot het) boetebesluit. Het is vervolgens ook aan de beleidsdirectie om de hoogte van de (voorgenomen) boetebesluiten vast te stellen.
- Werkwijze na mandatering: In geval van mandatering stelt de Inspectie zowel de boeterapporten als de (voornemens tot) besluiten tot bestuurlijke boetes op. De Inspectie doet dit dan in naam van de minister, de verantwoordelijkheid blijft echter wel bij de minister. Er worden bij mandatering geen bevoegdheden overgedragen, wat betekent dat u als mandaatgever (ook) zelf bevoegd blijft om boetebesluiten te nemen. De wijze waarop de Inspectie deze werkzaamheden uitvoert is cf. het wetsvoorstel Rijksinspecties, waarin de scheiding der functies bij boetebesluiten is opgenomen. Die scheiding volgt uit standaard jurisprudentie en is dan ook standaard praktijk van de Inspectie; de rapporten worden door de toezichtdirectie opgesteld en de boetebesluiten door de juridische afdeling.
- Ter uitvoering van deze bevoegdheid zal door MBO en HO gezamenlijk, in afstemming met de Inspectie, een Beleidsregel worden opgesteld waarin een nadere werkwijze zal worden uitgewerkt (o.a. hoogte van de boete, in welke gevallen afstemming met de betreffende beleidsdirectie, etc.). Deze Beleidsregel zal zijn opgesteld voordat de Inspectie deze bevoegdheid in mandaat kan uitvoeren.
- Financiële consequentie van de mandatering is 1 fte (€ 125.000,=) per jaar. De Inspectie heeft aangegeven hiervoor geen claim bij OCW neer te leggen.
- Planning is dat Beleidsregel en mandatering in Q3 van 2023 zijn afgerond.

¹ Het betreft (niet-limitatief opgesomd) de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) als toezichthouder van het ministerie van VWS, de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) als toezichthouder van het ministerie van (J&V), de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) als toezichthouder van de ministeries van VWS en LNV, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) als toezichthouder van het ministerie van I&W en de Nederlandse Arbeidsinspectie als toezichthouder van het ministerie van SZW.

Toelichting

Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs:

- De Inspectie houdt sinds 2017 toezicht op het terecht gebruik van de namen universiteit en hogeschool (of een vertaling daarvan) en het terecht verlenen van graden door instellingen in het hoger onderwijs, teneinde misleiding te voorkomen.
- Regel is dat in geval van overtreding de Inspectie na gedegen onderzoek een (boete)rapport opmaakt, op basis waarvan vervolgens het ministerie van OCW het boetebesluit opstelt. Hierbij kan een bestuurlijke boete met een maximum van de zesde categorie (€ 900.000,=) worden opgelegd.

Wetsvoorstel NLQF (Nederlands Kwalificatieraamwerk)

- Met het wetsvoorstel NLQF wordt het Europees Kwalificatieraamwerk (EQF) vertaald naar het Nederlands kwalificatieraamwerk NLQF. Naast formele opleidingen kunnen ook (de leeruitkomsten van) non-formele opleidingen desgevraagd door het Nationaal Coördinatiepunt (NCP) NLQF worden ingeschaald in het NLQF.
- In het wetsvoorstel NLQF, waarvan de parlementaire behandeling in 2023 zal plaatsvinden, wordt aangekondigd dat de Stichting CINOP ecbo bij AMvB zal worden aangewezen als zbo voor de taken van het NCP NLQF.
- Het NLQF niveau komt op de diploma's van formele opleidingen te staan. Degenen die door het NCP NLQF in het NLQF ingeschaalde opleidingen verzorgen, mogen het NLQF-niveau van deze opleidingen vermelden in communicatie uitingen en op waardepapieren (diploma's).
- De minister krijgt in de Wet NLQF de bevoegdheid om een bestuurlijke boete te kunnen geven bij niet-gerechtigde aanduiding van het NLQF/EQF-niveau. Deze boete kent een maximum van de zesde categorie (€ 900.000,=), net zoals bij de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs.
- Naar analogie met de Wet namen en graden hoger onderwijs is het de bedoeling deze bevoegdheid te mandateren aan de Inspectie van het Onderwijs.

Wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs

- Artikel 11.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs verbiedt partijen zonder recht om een erkende mbo-opleiding te verzorgen, de officiële benaming van die mbo-opleiding (Crebo-naam) te gebruiken. Het doel hierachter is om te voorkomen dat (aspirant-)studenten misleid. Overtreding van deze bepaling leidt tot een strafrechtelijke boete, op te leggen door het OM.
- Met het Wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs wordt deze bepaling verduidelijkt, onder andere door te expliciteren dat het verboden is om onterecht de indruk te wekken een erkende mbo-opleiding te verzorgen. De strafrechtelijke boete die hier thans op van toepassing is (die loopt via het OM) zal ten behoeve een effectievere handhaving worden vervangen door de bestuurlijke boete. Ook hierbij kan een bestuurlijke boete met een maximum van de zesde categorie (€ 900.000,=) worden opgelegd, net zoals bij de Wet bescherming namen en graden hoger onderwijs.

- Momenteel benadert de Inspectie van het Onderwijs reeds partijen die onterecht de indruk wekken een erkende mbo-opleiding te verzorgen. Naar analogie met de Wet namen en graden hoger onderwijs is het dan ook de bedoeling deze bevoegdheid te mandateren aan de inspectie, zodat de inspectie hier zelf een bestuurlijke boete aan kan verbinden.



nota

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW via MPVO

aKennis

Van

5.1/2 e

T +3165.1/2 e

Datum

07 april 2023

Referentie

Bijlagen

4

Jaarverslag 2022 van de Inspectie van het Onderwijs

Conform Aanwijzing 11 inzake de Rijksinspecties en artikel 13, tweede lid, van de Regeling Inspectie van het Onderwijs (RIO) zendt de Inspectie van het Onderwijs u het jaarverslag. De RIO en de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties schrijven voor dat u het jaarverslag aan de Staten-Generaal verstuurt. Dat doet u met ondertekening van beide aanbiedingsbrieven.

Geadviseerd besluit

- Ondertekening van de brief aan de Eerste Kamer
- Ondertekening van de brief aan de Tweede Kamer

Kernpunten

Hieronder vindt u kort een aantal belangrijke punten uit het jaarverslag, die onder andere doorlopen in 2023.

- *Ontwikkelingen in het toezicht*
 - Programma Versterking Toezicht
 - Verbeteren basisvaardigheden, aandacht voor de standaard basisvaardigheden in de onderzoekskaders 2023.
 - Meer schoolbezoeken, oa door verscherpte risico-analyse.
- *Trends bij meldingen en signalen*

Bij het team Klantcontact gingen verreweg de meeste signalen over

 - Sociale of fysieke veiligheid.
 - Passend onderwijs
 - Signalen van ouders over communicatie met school
 - Signalen over lerarentekort, lesuitval etc.
- *Onderzoeken*
 - In 2022 was er een pilot Jaargesprekken met besturen in het mbo. Na een positieve evaluatie en in overleg met oa MBO-Raad worden vanaf 2023 Jaargesprekken met alle bekostigde instellingen in het mbo gevoerd.

- Een aantal onderzoeken die in 2022 zijn uitgevoerd, leiden tot een rapport in 2023, bijvoorbeeld over governance in het mbo of onderwijs op de gezinslocaties.
 - Het rapport Peil.Burgerschap einde s(b)o verschijnt 19 april 2023.
 - De jaarlijkse rapportage over taal- en rekenvaardigheid van leerlingen einde (speciaal) basisonderwijs en speciaal onderwijs verschijnt tegelijkertijd met De Staat van het Onderwijs in mei 2023.
- *Organisatie*
 - De inspectie groeit de komende jaren met ongeveer 25%. Hiertoe is een strategisch personeelsplanning opgesteld.

Toelichting

Ieder jaar maakt de inspectie het jaarverslag. Het concept wordt eerst voorgelegd aan het bestuursdepartement voor een feitencheck, waarna de definitieve versie wordt opgemaakt.

Het jaarverslag wordt door de bewindslieden naar de Staten-Generaal gestuurd.



nota

TER INFORMATIE
Aan: MPVO

Kennis

Van

5.1/2.e

T +3165.1/2.e

Datum

17 april 2023

Referentie

Bijlagen

1

Nota inspectie over aanpassing deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs, standaard basisvaardigheden en aanpassing standaarden

Aanleiding

- Dinsdag 18 april heeft u een brainstorm met de beleidsdirecties PO en VO over het traject vereenvoudiging deugdelijkheidseisen.
- In de bijlage vindt u de nota van de inspectie, die ingaat op waar de inspectie aanpassingen ziet. Hun vraagstelling was:
- 'Waar is het nodig om de deugdelijkheidseisen duidelijker / concreter / scherper te formuleren, waar ontbreken deugdelijkheidseisen en is het kwaliteitsbegrip concreet genoeg geformuleerd?'
- De inspectie komt met 13 prioriteiten. De inspectie draagt deze punten graag bij om mee te nemen in het wetstraject.
- De inspectie doet met deze aanbevelingen de in de toezichtbrief aangekondigde concretisering mede gestand.
- Op dit moment werkt beleid, in afstemming met zowel de inspectie als WJZ, aan een verduidelijking van de deugdelijkheidseisen. Enerzijds betekent dit het aanscherpen van wettelijke eisen (die nu open normen bevatten en/of onduidelijk zijn), anderzijds het schrappen van eisen die verder afstaan van (sturen op) onderwijskwaliteit in de klas.
- In dit traject neemt de projectgroep de suggesties van de inspectie mee.
- De dertien aanbevelingen zijn gebaseerd op een brede inventarisatie onder inspecteurs en analisten en zijn het residu van een groslijst van ca. 100 suggesties uit de toezichtpraktijk.
- Een deel komt overeen met wensen van andere actoren (leraren, schoolleiders en raden) en lijkt dus een breder gedragen oplossing. Het gaat dan met name om het verduidelijken van "een stelsel van kwaliteitszorg" en het definiëren van "een ononderbroken ontwikkeling".
- Er is vanuit het departement nog geen appreciatie van deze punten.

Vervolg

U wordt nog verder geïnformeerd over de andere punten in de nota van de inspectie.

Toelichting

De inspectie komt tot de volgende 13 prioriteiten:

- **Concrete eisen voor leskwaliteit**

Op dit moment is het toezicht gebaseerd op een open norm. De inspectie beveelt aan om in de wet concrete eisen voor leskwaliteit op te nemen. Gedacht kan worden aan te sluiten bij de inhoud van het besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel, waardoor het personeel niet alleen zichtbaar opgeleid moet zijn op deze punten, maar deze ook zichtbaar en merkbaar zijn in het onderwijsproces.

- **In de wet verduidelijken wat er onder een ononderbroken ontwikkeling van een leerling wordt verstaan**

Het is een open norm die verschillend wordt geïnterpreteerd en waarbij het voor besturen, scholen en docenten niet helder is wat er onder wordt verstaan. Een definiëring van deze term helpt bij de uitoefening van het toezicht.

- **Besturen gebruik te laten maken van kansrijke aanpakken**

Het is nu niet verplicht om gebruik te maken van effectief bewezen lesmethoden.

- **Een taal- en rekenbeleid verplicht te stellen door dit een plek te geven in de wet**

Dit is voor burgerschap al geregeld.

- **De resultaten van de leerlingen in de onderbouw van het voortgezet (speciaal) onderwijs te volgen middels een leerlingvolgsysteem met extern genormeerde toetsen**

Dit past bij uw voornemen om dit al wettelijk te regelen, zoals gemeld in de beleidsreactie op de IBO onderwijskwaliteit.

- **Maak het mogelijk dat de inspectie een oordeel kan geven over de leerresultaten op basis van de gegevens van de school**

De inspectie baseert zich nu op geanonimiseerde gegevens van DUO, maar wil graag gebruik maken van de gegevens van scholen zelf.

- **Het oordeel 'Zeer Zwak' beter in de wet te regelen**

De inspectie merkt in het toezicht dat meerdere onderdelen rondom het oordeel 'Zeer Zwak' niet goed in de wet zijn geregeld. Hierdoor is voor besturen niet altijd duidelijk wanneer er 'Zeer Zwak' wordt gegeven en wat daar de consequenties van zijn.

- **Het begrip 'kwaliteitscultuur' in de wet op te nemen en te verduidelijken**

De opmerking dat de kwaliteitscultuur onvoldoende in wetgeving is beschreven, is eerder ook gemaakt door de Onderwijsraad en kwam ook naar voren in eerdere evaluaties van de inspectie.

- **Het begrip 'stelsel van kwaliteitszorg' in de wet te definiëren, met aandacht voor verantwoordingseisen**

Wat precies een stelsel van kwaliteitszorg is en welke eisen we er minimaal aan stellen is voor inspecteurs - en inspectie merkt ook voor schoolbesturen, scholen en samenwerkingsverbanden - soms niet duidelijk.

- **De voor- en nadelen van de wetgeving en de handhaving rondom de ouderbijdragen te evalueren**

Inspectie stelt voor om voor- en nadelen van deze wet te heroverwegen waarbij het belang van de leerling en de toegankelijkheid van het onderwijs voorop staan.

- **Toevoeging digitale veiligheid en vaardigheden in wetgeving en in de onderzoekskaders**

Voor de inspectie is het van belang heldere wetgeving te hebben, en een uitwerking hiervan in de onderzoekskaders, over wat er van scholen en besturen mag worden verwacht op het gebied van digitalisering en cyberveiligheid.

- **Het stellen van eisen aan bestuurders en schoolleiders**

De rol en eisen aan schoolleiders zijn hierbij ook belangrijk.

- **Nevenvestigingen en dislocaties**

Op dit moment bestaat er een verschil tussen praktische en juridische werkelijkheid waar het gaat om nevenvestigingen en dislocaties.

Nevenvestigingen en dislocaties functioneren voor de buitenwereld vaak als zelfstandige school, met een eigen locatie, directeur, website et cetera, terwijl ze dat in de juridische zin van het woord niet zijn. Dat levert problemen op in het toezicht. Wanneer een dislocatie bijvoorbeeld onvoldoende resultaten laat zien, maar de hoofdvestiging scoort goed, heeft de inspectie nagenoeg geen mogelijkheden in te grijpen op die dislocatie.



nota

TER INFORMATIE
Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van

5.1/2.e

T +3165.1/2.e

Datum

25 april 2023

Referentie

Bijlagen

1

Intern OCW afgestemd
PO, VO, MBO en WJZ

Nota Inspectie van het Onderwijs aanpassing
deugdelijkheidseisen, standaard basisvaardigheden en
concretisering onderzoekskaders

Aanleiding

In de brief aan de Kamer van 21 november jl.: Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit, heeft MPVO aangegeven dat de Inspectie van het Onderwijs werkt aan een nieuwe standaard basisvaardigheden, aan een verdere concretisering van de onderzoekskaders. MPVO heeft ook aan de inspectie gevraagd waar zij hiaten in de deugdelijkheidseisen ziet voor toezicht op de kwaliteit van het funderend onderwijs.

Met deze nota informeren wij u beiden over het proces met betrekking tot de jaarlijkse aanpassing van de onderzoekskaders en de belangrijkste aandachtspunten daarbij, met het oog op de latere aanbieding van de onderzoekskaders in juni.

In bijgevoegde nota geeft de inspectie aan waar zij bij de deugdelijkheidseisen mogelijkheden voor aanpassing ziet en brengt u op de hoogte van de voornemens over de nieuwe standaard basisvaardigheden (po, so, vo en mbo) en concretisering van 2 andere standaarden in de onderzoekskaders voor funderend onderwijs. Deze nota van de inspectie is eerder met MPVO gedeeld ter voorbereiding op de brainstorm over de deugdelijkheidseisen op 18 april. Deze brainstorm is niet doorgegaan. Er is aangekondigd dat beide ministers nog worden geïnformeerd over de andere punten in de nota van de inspectie.

Toelichting

1. Deugdelijkheidseisen in het funderend onderwijs

In de bijgevoegde nota geeft de inspectie aan hoe zij tot dertien prioriteiten komt waarvan de inspectie verwacht dat die het meest zullen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, goed toezicht daarop en duidelijkheid voor het veld. In de nota van de inspectie vindt u de bijlage met deze prioriteiten.

Aandachtspunten vanuit het departement

Funderend onderwijs

- De inspectie doet met deze aanbevelingen de in de toezichtbrief aangekondigde concretisering mede gestand.
- Op dit moment werken de beleidsdirecties, in afstemming met zowel de inspectie als WJZ, aan een verduidelijking van de deugdelijkheidseisen. Enerzijds betekent dit het *aanscherpen* van wettelijke eisen (die nu open

normen bevatten en/of onduidelijk zijn), anderzijds het *schrappen* van eisen die verder afstaan van (sturen op) onderwijskwaliteit in de klas.

- In dit traject nemen we de suggesties van de inspectie mee.
- De dertien aanbevelingen zijn gebaseerd op een brede inventarisatie onder inspecteurs en analisten en zijn het residu van een groslijst van ca. 100 suggesties uit de toezichtpraktijk.
- Een deel komt overeen met wensen van andere actoren (leraren, schoolleiders en raden) en lijkt dus een breder gedragen oplossing. Het gaat dan met name om het verduidelijken van "een stelsel van kwaliteitszorg" en het definiëren van "een ononderbroken ontwikkeling".
- Op 18 april jl. was een brainstorm met MPVO gepland over de concretisering van de deugdelijkheidseisen. Deze is uitgesteld.

MBO

- Enkele aandachtspunten van de inspectie voor betere wetgeving kunnen mede betrekking hebben op het mbo en opleidingen Educatie, omdat de Wet educatie en beroepsonderwijs soms vergelijkbare bepalingen bevat als de wetgeving voor het funderend onderwijs.
- Ons voorstel is in de verkenning en bespreking van de prioriteitenlijst van de inspectie mede het mbo en de opleidingen educatie (geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs) te betrekken. Zodat bij een eventuele noodzaak tot wetswijziging als uitkomst van dit proces, met één wetsvoorstel voor alle relevante sectoren het probleem kan worden opgelost.
- Dit is efficiënt en voorkomt dat een sector wordt vergeten en later alsnog zelf een wetstraject moet starten. Voorafgaand aan een eventueel wetstraject zult u beiden uiteraard over de uitkomsten van deze verkenning worden ingelicht.

2. Standaard basisvaardigheden voor funderend onderwijs en mbo

De inspectie roept al een aantal jaar op tot meer focus op de basisvaardigheden, zowel door het onderwijsveld, als door beleid en toezicht. Ondanks dat de verschillende basisvaardigheden al een plek hadden in de onderzoekskaders, heeft de inspectie in 2022 in de onderzoekskaders voor po, vo en so een explicitering van de basisvaardigheden opgenomen in meerdere standaarden. Om de opgave voor het veld verder te verhelderen, én om de focus binnen het toezicht op basisvaardigheden extra kracht bij te zetten, heeft zij een standaard basisvaardigheden (OP0) ontwikkeld. De inspectie is voornemens om deze standaard op te nemen in de gewijzigde onderzoekskaders voor po, vo, so en mbo, die per 1 augustus 2023 in werking zullen treden. In de nota van de inspectie vindt u de concept tekst van deze standaard.

Aandachtspunten vanuit het departement

- De standaard basisvaardigheden komt tegemoet aan de wens van MPVO voor meer aandacht voor basisvaardigheden en concretisering van de onderzoekskaders voor het funderend onderwijs.
- Het draagt ook bij aan beter zicht van de inspectie op de onderwijskwaliteit ten aanzien van de basisvaardigheden in alle onderwijssectoren, behalve het hoger onderwijs.
- In de afgelopen weken is er overleg geweest met departement en inspectie over de tekst van deze standaard.

- De dalende/stagnerende trend op basisvaardigheden die de inspectie schetst, heeft vooral betrekking op het funderend onderwijs.
- Voor funderend onderwijs geldt dat de standaard er inhoudelijk, vanuit curriculum geredeneerd, goed uitziet. Een belangrijk verschil met het Masterplan basisvaardigheden is dat digitale geletterdheid geen onderdeel is van deze standaard. Dit is ook logisch, aangezien er voor digitale geletterdheid geen wettelijke grondslag is.
- De standaard basisvaardigheden voor het funderend onderwijs is een uitwerking van wat eerder al in genoemde Kamerbrief voor het funderend onderwijs is aangekondigd.
- Anders dan in het funderend onderwijs wordt voor het mbo voorgesteld om de standaard basisvaardigheden (OP0 genoemd) in het beroepsonderwijs voorlopig zonder juridische gevolgen te laten zijn.
- Namelijk in die zin dat een onvoldoende voor basisvaardigheden in het mbo komend studiejaar niet wordt meegenomen in de oordeelsvorming op opleidingsniveau in het mbo.
- De standaard OP0 wordt wel meegewogen bij de waardering 'goed' op opleidingsniveau.
- Op deze manier is de nieuwe standaard voor het mbo komend studiejaar alleen bruikbaar als ingang voor een goed gespreksonderwerp over basisvaardigheden tussen toezichthouder en besturen van mbo-instellingen. Er is dus alleen sprake van een stimulerende inspectietaak op dit punt door middel van meten & weten.
- De inspectie heeft tevens contact gehad met de MBO Raad over deze standaard; het onderwijsveld is via die route al op de hoogte van de nieuwe standaard basisvaardigheden. De reden voor deze andere route voor het mbo is dat er volgens inspectie en MBO Raad onvoldoende data zijn over basisvaardigheden in het mbo, terwijl het mbo (behalve mbo-4 niveau) ook alleen een onderhoudsplicht kent voor Nederlandse taal en rekenen, hetgeen betekent dat studenten met voldoende bagage uit het voortgezet onderwijs zouden moeten instromen.
- Een alternatieve oplossing zou zijn geweest dat de standaard basisvaardigheden tezamen met een onvoldoende voor een tweede standaard wel tot een onvoldoende voor een bepaalde beroepsopleiding kan zorgen. Dat zou dan -naast een gesprek- kunnen leiden tot een herstelsanctie. MOCW heeft dan nog steeds de bevoegdheid af te zien van een sanctie, i.c. opschorting of inhouding van de bekostiging.¹ Deze variant is echter niet met het veld (waaronder de MBO Raad) gedeeld en maakt dus ook geen onderdeel uit van het concept onderzoekskader. Voor een volgend studiejaar is dit wel weer een mogelijkheid.
- Directies MBO en WJZ hebben eerder inhoudelijke opmerkingen ten aanzien van deze nieuwe standaard gedeeld met de inspectie. Bij een volgende versie zal worden nagegaan of die opmerkingen zijn verwerkt of zal zo nodig erop worden aangedrongen dit alsnog te doen.
- Directie MBO adviseert u akkoord te gaan met aanpassing standaard

¹ Op basis van artikel 5 van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022 heeft de minister de mogelijkheid af te zien van een sanctie door de kan-formulering.

basisvaardigheden voor het mbo na verwerking van onze inhoudelijke opmerkingen door de inspectie.

3. Concretisering onderdelen onderzoekskaders voor funderend onderwijs

MPVO heeft in de brief 'Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit' aan de Kamer toegezegd dat de inspectie de onderzoekskaders concreter maakt waar mogelijk. De inspectie heeft dit voor twee standaarden verder uitgewerkt: de standaarden **Zicht op ontwikkeling en begeleiding (OP2) en Pedagogisch-didactisch handelen (OP3)** worden verder verduidelijkt. Deze standaarden omvatten, samen met Aanbod en Basisvaardigheden, de kern van het onderwijsproces.

De inspectie geeft aan dat in het veld positief wordt gereageerd op deze verduidelijking.

Aandachtspunten vanuit het departement

- Juridische punten:
 - De inspectie stelt voor de standaard OP3 (pedagogisch didactisch handelen) ingrijpend te herzien.
 - Onder meer stelt de inspectie voor in de standaard op te nemen dat de lestijd efficiënt moet worden benut en dat docenten het lesdoel duidelijk moeten maken.
 - De inspectie baseert deze eisen op een interpretatie van de wettelijke bepaling omtrent het ononderbroken ontwikkelingsproces. Deze bepaling is zeer algemeen geformuleerd: "Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen."
 - Het betreft dus een vergaande uitleg van deze wettelijke bepaling, die de vrijheid van onderwijs en de autonomie van docenten vergaand beperkt (aangezien deze tot gevolg heeft dat de inspectie het handelen van docenten in het klaslokaal direct zou gaan beoordelen).
 - Ook uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat de eis over het ononderbroken ontwikkelingsproces terughoudend moet worden uitgelegd: "Van een zodanige inrichting van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen, is geen sprake wanneer bijvoorbeeld de structuur in de les of het onderwijsaanbod *dusdanig is dat van een behoorlijk onderwijsleerproces geen sprake kan zijn*."
 - Uit de wetsgeschiedenis valt ook op te maken dat situaties waarin leerlingen worden geconfronteerd met activiteiten of onderwijsinhouden die *evident* niet aansluiten bij hun ontwikkelingsfase of ontwikkelingsniveau voorkomen moeten worden. Het betreft eigenlijk zodanig tekortschieten waarvan *in redelijkheid* niet langer gezegd kan worden dat een pedagogisch-didactische visie aan de orde is. [onze cursivering]"²
 - Een en ander verhoudt zich slecht met het uitgangspunt dat de wetgever bepaalt welke deugdelijkheidseisen gelden (dus niet de

² Kamerstukken II 2014/15, 33862, nr. 13.

inspectie) en met het idee dat de docenten zeggenschap over het onderwijsproces toekomt (dat ook in onder meer artikel 31a WPO tot uitdrukking is gebracht).

- Dit achten wij dus juridisch kwetsbaar: het gaat hier eigenlijk om nieuwe normen.
- Een mogelijk alternatief is om de vraag of concrete eisen over de inrichting van lessen moeten worden gesteld, mee te nemen in het traject over de concretisering van de deugdelijkheidseisen en de (voorgestelde) tekst OP3 voor nu in lijn te brengen met hetgeen de huidige wetgeving voorschrijft.

Verdere vervolg

De inspectie werkt de komende maanden de inpassing van deze onderdelen, samen met de aanpassingen aan vigerende wet- en regelgeving in de verschillende onderzoekskaders verder uit. Voor de vaststelling van de onderzoekskaders staat een uitgelijnd proces. Zo worden de onderzoekskaders de komende maanden nader afgestemd met het departement, de toetspool van WJZ en nogmaals met vertegenwoordigers van het onderwijsveld in de Ringen in mei. Het is van belang het onderwijsveld op tijd mee te nemen in deze voorgenomen wijzigingen. Daarom zal rondom de raadpleging in de Ringen ook breder gecommuniceerd worden met het veld. Dit alles kan nog tot wijzigingen in de conceptstandaarden leiden. Vervolgens biedt de inspectie via de wettelijke procedure officieel de definitieve (concept)kaders aan, die door beide ministers worden vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.

Planning

Mei: gesprek inspectie met de Ringen.

Begin juni: definitief voorstel voor de onderzoekskaders naar het departement voor vaststelling door ministers.

Voor 1 juli: de door de ministers vastgestelde onderzoekskaders naar Staatscourant voor publicatie.

1 juli: onderzoekskaders ter informatie naar de Staten-Generaal.

1 augustus: in werking treding van onderzoekskaders 2023.



71

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Toezicht in het mbo en ho



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Inhoud

1. Aanleiding
2. Toezicht in het mbo
3. Toezicht in het ho
4. Geadviseerde lijn mbo
5. Geadviseerde lijn ho



1. Aanleiding

Voor het reces een Kamerbrief met daarin:

- de beleidsreactie evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop (po, vo, mbo)
- de beleidsreactie Onderwijsraadadvies over extern toezicht (po, vo, mbo, ho)

Input inspectie voor Kamerbrief in nota: "Ontwikkeling toezicht (in licht coalitieakkoord, advies Onderwijsraad en evaluatie Wet Bisschop)"

Doel:

- Goed beeld van toezicht
- Valkuilen en aandachtspunten



2. Toezicht in het mbo

- Wet op onderwijstoezicht (WOT): één systeem van toezicht voor po/vo/mbo.
- Sinds 2013: bestuursgericht toezicht, bestuur is als bevoegd gezag dus verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Naast het bestuur zijn opleidingen in het mbo ook een toezichtsentiteit.
- Inspectie doet vierjaarlijkse bestuursonderzoeken
- Proportioneel toezicht: onderdeel van dit onderzoek licht de inspectie enkele opleidingen uit.

OCW gaat uit van vertrouwen in de sector en goede samenwerking met partners.



3. Toezicht in het ho

- De NVAO ziet toe op de kwaliteit van de opleidingen via de opleidingsaccreditatie. Daarnaast voert de NVAO de Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) uit. Opleidingen van instellingen met ITK worden volgens het beperkte accreditatiekader beoordeeld.
- De inspectie ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving (veelal signaal gestuurd), houdt toezicht op het accreditatiestelsel en ziet toe op de kwaliteit van het stelsel (thema-onderzoeken).

*Overall is de kwaliteit van de ho-opleidingen goed.

*De overheid heeft, anders dan in po/vo/mbo, geen bemoeienis met de inhoud en eindtermen van ho-opleidingen.



4. Geadviseerde lijn mbo

- Ondanks vergelijkbare wetgeving heel andere toezichtspraktijk dan in po/vo
- Bestuursgericht toezicht wel passend voor mbo.
- Besturen en opleidingen de toezichtsentiteiten en ook de wettelijk geformaliseerde entiteiten in de WEB. Scholen dan wel schoolleiders zijn dat niet.

Advies:

- Context van het mbo voldoende recht doen en niet dezelfde stappen door voeren als in het po en vo.
- Kansen om mee te gaan in het advies om de controlerende en stimulerende taak van de inspectie duidelijker te onderscheiden.
- Meer inzicht creëren in informatie over onderwijskwaliteit.

5. Geadviseerde lijn ho

- Het advies van de Onderwijsraad richt zich op de beweging van opleidingsaccreditatie naar instellingsaccreditatie.
- Geen aandacht in advies voor de rol van de inspectie in het ho.
- De inspectie stelt in haar nota voor de twee systemen (NVAO en inspectie) naar elkaar toe te brengen, analoog aan de systematiek van het toezicht in de andere sectoren.

Advies

- Beschrijven rol van inspectie in ho, complementair aan NVAO.
- Reflectie op de aanbevelingen van de Onderwijsraad t.a.v. instellingsaccreditatie.
- Niet ingaan op voorstel inspectie t.a.v. wijziging toezichtssystematiek in ho.



TER INFORMATIE

Aan: SG

Voortgezet Onderwijs

Van

5.1/2.e

5.1/2.e

Datum

16 november 2022

Referentie

Bijlagen

Nota SG proces toezichtsbrief

nota

Reactie 5.1/2. op nota IGO Proces totstandkoming
toezichtsbrief

Aanleiding

Op 7 november 2022 heeft u van de Inspecteur-generaal van het Onderwijs (IGO) een nota ontvangen met daarin een schets van het proces totstandkoming toezichtsbrief. In deze nota reflecteren wij kort op het proces en de bevindingen van de IGO.

Samenvatting nota IGO

De IGO stelt dat het bij de totstandkoming van de Kamerbrief over toezicht op cruciale momenten heeft ontbroken aan dialoog. Gesprekken vonden te laat in het proces plaats of kwamen in zijn geheel niet tot stand, waardoor de inspectie gemeend heeft aan de rem te moeten trekken. De inspectie wil investeren in gezamenlijkheid en goede werkafspraken om dit in de toekomst te voorkomen.

Reactie op bevindingen inspectie

Uit de bijlage met daarin het proces van de totstandkoming van de toezichtsbrief en de betrokkenheid van de inspectie blijkt dat de inspectie in een vroeg stadium is betrokken bij de uitwerking van het coalitieakkoord. Hieronder kort, niet uitputtend, een overzicht van de verschillende overlegmomenten:

- Vanaf 17 januari 2022 is er contact geweest met de inspectie over de uitwerking van het CA, om de eerste uitwerking (van 24 januari) af te stemmen;
- Tussendoor is er contact geweest, waarna op 23 maart een werkgroep is gestart die regelmatig bijeenkwam. De gesprekken in deze werkgroep hebben geresulteerd in de nota met opties van 12 mei.
- Ook daarna is regelmatig afgestemd met de inspectie, en zijn ze op de hoogte gehouden van het proces, tot aan de zomervakantie. Mijn medewerkers hebben zich daar bijzonder voor ingespannen.
- Na het zomerreces zijn de wekelijkse overleggen weer ingepland en was er op ambtelijk niveau bijna dagelijks contact, ook over de wijzigingen in het maatregelenpakket, zij het soms in een wat later stadium.

Ambtelijk wordt het geschetste beeld van de inspectie dan ook niet herkend dat het op cruciale momenten heeft ontbroken aan dialoog. Het is zelfs zo dat de inspectie de collega's van PO en VO heeft gecompimenteerd voor het zorgvuldige afstemmen dat doorlopend plaatsvond.

Wel is er begrip voor de onrust die is ontstaan doordat op een later moment, pas na de zomervakantie, het maatregelenpakket van mei toch nog werd

aangescherpt en aangepast. Het is echter aan de minister om uiteindelijk een besluit te nemen over de uitwerking van het coalitieakkoord.

Datum

16 november 2022

De uitnodiging van de inspectie om te investeren in gezamenlijkheid en goede werkspraken te maken, nemen wij graag aan. Daarom wordt in overleg met de inspectie een moment gepland om het proces van totstandkoming van de toezichtbrief in gezamenlijkheid te evalueren.

Opdrachtbeschrijving visievorming toezicht OCW in relatie tot Wet op de Rijksinspecties

Aanleiding

In het Coalitieakkoord neemt het kabinet zich voor het onafhankelijk toezicht en de democratische controle op de uitvoerende macht te versterken, onder meer door te zorgen voor een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties. Het kabinet zal daartoe een voorstel uitwerken voor een Wet op de Rijksinspecties.

OCW heeft twee rijksinspecties; de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE). De opdracht en taken van de Inspectie van het Onderwijs zijn neergelegd in de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) en verder uitgewerkt in de Regeling Inspectie van het Onderwijs (RIO). Voor de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is er geen specifiek eigen wettelijk kader, de Erfgoedwet en Archiefwet vormen de grondslag voor het toezicht door de IOE. Voor beide rijksinspecties van OCW geldt de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (Aanwijzingen).

De komst van een Wet op de Rijksinspecties heeft mogelijk inhoudelijke en praktische gevolgen voor de wijze waarop het toezicht op het onderwijs en de overheidsinformatiehuishouding en het erfgoed is geregeld via de WOT, RIO en/of de Aanwijzingen. De bewindspersonen van OCW zien de komst van de Wet op de Rijksinspecties als een goede aanleiding om de visie van OCW op het toezicht op de verschillende beleidsterreinen te expliciteren en zo nodig aan te passen.

Doel

Formuleer op basis van interviews en gesprekken algemene en indien nodig specifieke uitgangspunten voor de (toekomstige) governance van het rijkstoezicht op de OCW-domeinen, in relatie tot de Wet op de Rijksinspecties. Betrek daarin waar nodig de verschillen of specifieke kenmerken van de verschillende sectoren binnen de OCW domeinen.

Aanpak

Fase 1: interviews

- Een (externe) begeleider neemt in maart/april interviews af bij verschillende inspecties/sectoren/onderdelen/bewindslieden.
- Met een beperkt aantal *stakeholders* worden individuele interviews gehouden, andere *stakeholders* worden in een groepsinterview bevraagd om zo in korte tijd zoveel mogelijk informatie op te halen.
- Het doel is input krijgen op de vraag hoe vanuit meerdere invalshoeken gekeken wordt naar de governance van toezicht op de OCW-domeinen.
- Belangrijke invalshoeken zijn de ministeriele verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de beide rijksinspecties van OCW. Ook wordt gekeken naar de governance bij andere (rijks)inspecties.
- Deze fase mondt uit in een beperkt aantal samenvattende dilemma's, die centraal zullen staan in fase 2.

	Individuele interviews	Domein
1	MOCW	Onderwijs
2	MPVO	Onderwijs
3	Stas	Cultuur, erfgoed, overheidsinformatie
4	SG	Onderwijs/cultuur, erfgoed/ overheidsinformatie
5	DGPV	Onderwijs
6	IGO	Onderwijs
7	DGCM	Cultuur, erfgoed, overheidsinformatie
8	Dir Inspectie OE	Cultuur, erfgoed, overheidsinformatie
9	DGHBWE	Onderwijs

	Groepsinterviews	Wie
1	Werkgevers primair en voortgezet onderwijs	PO-raad VO-raad Bestuur po/vo
2	Voor wie we het doen primair en voortgezet onderwijs	LAKS Ouderorganisaties (Ouders en Onderwijs) Leerlingen
3	Werknemers primair en voortgezet onderwijs	AoB CNV AVS Lerarencollectief Leraren en schoolleiders
4	Cultuur, erfgoed overheidsinformatie	Nationaal Archief Rijksdienst voor cultureel Erfgoed Bestuur Museum Ander ministerie (overheidsinformatie)
5	Andere inspecties	Bureau Inspectieraad IGJ IBDT Nederlandse arbeidsinspectie
6	Werkgevers vervolgonderwijs	MBO-raad VSNU Vereniging hogescholen Bestuur MBO Bestuur HO
7	Studenten vervolgonderwijs	JOB ISO

Na deze fase en ter voorbereiding van de dilemmasessies wordt een tussenstand of kort overzicht gevraagd.

Fase 2: dilemmasessies

- Op basis van de uitkomsten van fase 1 wordt een beperkt aantal gesprekstafels georganiseerd rondom de geïnventariseerde dilemma's in de maanden april en mei 2023, waarbij in ieder geval de volgende actoren aanwezig zijn:
 - Bewindspersonen
 - De onderwijsinspectie /Inspectie OE
 - OCW/beleid/WJZ
 - Een selectie van externen
- De gesprekstafels hebben als doel verschillende dilemma's uit fase 1 gezamenlijk verder te verdiepen en te zoeken naar overeenstemming, verschillen van inzicht, essentiële randvoorwaarden en uitgangspunten.
- De uitkomsten van de gesprekstafels worden gebundeld voor fase 3.

	Dilemmasessies	Genodigden	Opmerkingen
1	Primair en voortgezet onderwijs	MPVO IGO Inspecteurs/adviseurs IvhO PO-raad VO-raad Bestuur po/vo Schoolleiders Leraren AoB CNV AVS	

		Ouders Leerlingen	
2	Cultuur, erfgoed, overheidsinformatie	SCM Dir. IO-E NA RCE Inspecteurs/adviseurs IO-E Ander ministerie/BZK?	
3	Vervolgonderwijs	MOCW MBO-raad UNL (voorheen VSNU) NVAO Vereniging hogescholen Bestuur MBO Bestuur HO Docenten LSVB JOB ISO Inspecteurs/adviseurs Ivho	

Fase 3: richtinggevende sessie met bewindspersonen

- De uitkomsten van de verschillende gesprekstafels worden besproken in één bijeenkomst met de drie bewindsliden (MPVO, MOCW, SCM), de inspecties en een delegatie vanuit OCW (in ieder geval MT OCW).
- Uiterlijk juni 2023 worden deze sessies georganiseerd.
- Doel is overeenstemming over de richting van het toekomstige toezicht binnen OCW-domeinen en wat dit betekent voor de Wet op de Rijksinspecties.
- Het eindresultaat is een beperkt aantal uitgangspunten voor de governance van het rijkstoezicht op de OCW-domeinen en een koppeling met de (uitwerking van) de Wet op de Rijksinspecties.

Planning

Mei 2023	Interviews	Max 9 Individuele interviews en max 6 groepsinterviews
Mei en Juni 2023	Dilemmasessies	Max 3 dilemmasessies
Juni 2023	Afsluitende sessie BWL en korte rapportage bevindingen	Uitgangspunten en samenvatting



nota

TER VOORBEREIDING
Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van
5.1/2 e
T 06 5.1/2 e

Datum
30 mei 2022

Referentie
Bijlagen

Intern OCW afgestemd
MBO

Toezicht in het mbo en ho

Op 24 mei jl. had u een gesprek met MPVO en de SG over de beleidsreactie op de evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop (po,vo,mbo) en op het Onderwijsraadadvies over extern toezicht (po, vo, mbo, ho). Uitkomst van dat gesprek was dat u samen met MPVO één brief over toezicht naar de Kamer stuurt. In het interne gesprek op dinsdag 31 mei willen wij met u de zaken bespreken die spelen in het toezicht op mbo en ho en u adviseren over de lijn voor mbo en ho in de Kamerbrief Toezicht. Wij betrekken hierin ook de nota "Ontwikkeling toezicht (in licht coalitieakkoord, advies Onderwijsraad en evaluatie Wet Bisschop)", die de inspectie aan u en MPVO heeft gestuurd, en die de input vormt van de inspectie voor de Kamerbrief Toezicht.

U spreekt 31 mei met:

5.1/2 e (directie MBO)
5.1/2 e (directie HO&S)

Toelichting

Toezicht in het MBO

- De Wet op onderwijstoezicht (WOT) gaat uit van één systeem van toezicht voor po/vo/mbo. De inspectie hanteert er bestuursgericht toezicht. Het bestuur is als bevoegd gezag dus verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Naast het bestuur zijn opleidingen in het mbo ook een toezichtsentiteit.
- De inspectie bezoekt ieder mbo-bestuur in keer per vier jaar voor een onderzoek. Hierin beoordelen ze primair de kwaliteit van het bestuur. Als onderdeel van dit onderzoek licht de inspectie enkele opleidingen uit om te verifiëren of het beeld dat een bestuur geeft klopt en een aantal opleidingen waarin ze risico's zien aan de hand van data en signalen.

OCW gaat uit van vertrouwen in de sector en goede samenwerking met partners als de MBO Raad, JOB en NRTD. We zien dat werkwijze inspectie effect heeft. De voldoende en goede oordelen over de kwaliteit van de besturen stijgen al jaren. Wat daarbij ook meespeelt is dat bestuursgericht toezicht in het mbo al jaren eerder is ingevoerd dan in het po en vo (namelijk 2013).

Toezicht in het hoger onderwijs

Het toezicht in het hoger onderwijs is beschreven in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de WHW:

- De NVAO ziet toe op de kwaliteit van de opleidingen (via de opleidingsaccreditatie). Daarnaast voert de NVAO de Instellingstoets

Kwaliteitszorg (ITK) uit. Opleidingen die worden aangeboden door instellingen die de erkenning ITK hebben behaald, kunnen volgens het beperkte opleidingsaccrediteringskader worden beoordeeld.

- De inspectie ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving (veelal signaal gestuurd), houdt toezicht op het accreditatiestelsel en ziet toe op de kwaliteit van het stelsel, hiertoe voert de inspectie thema-onderzoeken uit. De inspectie heeft in het ho dus een andere, en kleinere, rol dan in het funderend onderwijs en het mbo.

Ontwikkelingen in het ho-toezicht

- In het hoger onderwijs wordt toegewerkt naar een systeem van instellingsaccreditering. Het advies van de Onderwijsraad richt zich voor het ho op de beweging van opleidingsaccreditering naar instellingsaccreditering. De Onderwijsraad benadrukt dat de kwaliteit van de opleiding altijd centraal moet staan en doet nog een aantal andere aanbevelingen.
- In de nota van de inspectie "Ontwikkeling toezicht (in licht coalitieakkoord, advies Onderwijsraad en evaluatie Wet Bisschop)" wordt geconstateerd dat de Onderwijsraad in het deel van het advies over hoger onderwijs geen aandacht besteedt aan de rol van de inspectie in het hoger onderwijs.
- De inspectie stelt in de nota over de ontwikkeling van het toezicht voor de twee systemen (NVAO en inspectie) naar elkaar toe te brengen, analoog aan de systematiek van het toezicht in de andere sectoren. En zo 'de beoordeling van onderwijskwaliteit en de beoordeling van compliance en bestuurlijke en financiële continuïteit sterker met elkaar te verbinden'.

Geadviseerde lijn MBO voor de Kamerbrief Toezicht

Ondanks dat wetgeving voor funderend onderwijs en mbo vergelijkbaar is, is de praktijk behoorlijk verschillend.

- In tegenstelling tot funderend onderwijs zien wij dat bestuursgericht toezicht in de huidige vorm passend is voor het mbo.
- Er is voor het mbo minder beeld van de prestaties op basisvaardigheden. Dit gaan we herstellen in het kader van het masterplan basisvaardigheden.
- In het mbo zijn besturen en opleidingen de toezichtsentiteiten en ook de wettelijk geformaliseerde entiteiten in de WEB. Scholen dan wel schoolleiders zijn dat niet.

De nu uitgebrachte adviezen over het toezicht, richten zich primair op de context van het funderend onderwijs. In onze beleidsreactie is het van groot belang om de eigen context van het mbo voldoende recht te doen en niet zonder meer dezelfde stappen door te voeren als in het po en vo.

Ambtelijk zien we wel kansen om mee te gaan in het advies om de controlerende en stimulerende taak van de inspectie duidelijker te onderscheiden. Ook denken we dat het zinvol is om landelijk meer inzicht te creëren in de beschikbare informatie over onderwijskwaliteit, in samenwerking met de mbo sector. Dit zouden we kunnen meenemen in de Werkagenda MBO waar nu aan gewerkt wordt.

Geadviseerde lijn hoger onderwijs in Kamerbrief Toezicht

- De rol van de inspectie in het hoger onderwijs beschrijven en benadrukken dat in het toezicht op het hoger onderwijs NVAO en inspectie complementair zijn.
- Een reflectie geven op de aanbevelingen van de Onderwijsraad ten aanzien van instellingsaccreditatie. Deels volgt u de aanbevelingen op en deels neemt u ze mee in de verdere uitwerking van instellingsaccreditatie.
- Niet ingaan op het voorstel van de inspectie ¹om in het hoger onderwijs naar een systematiek te gaan analoog aan de systematiek van het toezicht in de andere sectoren.

¹ Het voorstel van de inspectie om van 'twee parallelle systemen naar een systeem te gaan' betreft een fundamentele wijziging van de systematiek van toezicht in het hoger onderwijs. Het is voorbarig dit idee nu al in een brief aan de Kamer te benoemen, zonder dat hierover een gesprek tussen inspectie, NVAO en OCW heeft plaatsgevonden. De overheid heeft in het hoger onderwijs een fundamenteel andere rol dan in het funderend onderwijs. De overheid bemoeit zich immers niet met de inhoud van het hoger onderwijs. Dit betekent dat organisatorische veranderingen goed doordacht moeten worden.



TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

nota

*Deze graag mondeling bespreken.
kan in mondeling wat hervast geven
en beter dan vragen op aantal punten.
Ook proces nu niet rijp voor een besluit op
Korte termijn, maar kunnen wel een plan maken
Vervolgnota uitwerking CA-opdracht Sturen op kwaliteit
en sneller ingrijpen om daar snel te komen.*

Primair Onderwijs

Van

5.1.2.e

T5.1.2.e

Datum

31 mei 2022

Bijlagen

- Vorige nota met beleids-
opties en revisies MPVOIntern OCW afgestemd
IVHO, VO

Aanleiding

Op 30 mei heeft u gereageerd op een nota met voorstellen voor de uitwerking van de CA-opdracht "Sturen op kwaliteit en sneller ingrijpen". U heeft suggesties gedaan, gevraagd om in te gaan op de wenselijkheid van verschillende maatregelen en concrete vragen gesteld. In deze nota geven we hier reactie op. Op 7 juni spreken we met u in de beleidsstaf over dit onderwerp.

Geadviseerd besluit

Op basis van deze aanvullende informatie: Bent u akkoord met de uitvoering van het maatregelenpakket op pagina 2?

Kernpunten

- Hieronder vindt u eerst een overzicht van de maatregelen en het tijdspad. Daarna gaan we in op uw punten en vragen bij de eerdere nota. Voor de leesbaarheid en vindbaarheid doen we dit op de volgorde van die nota.
- In algemene zin het volgende over de wenselijkheid waar u naar vraagt:
 - Afzonderlijk zien wij alle opties als wenselijk, behalve de waardering goed op schoolniveau en de invoering van de vierjaarscyclus op scholen (zie beide verderop in deze nota toegelicht).
 - Het (met prioriteit/spoed) invoeren van het gehele pakket vraagt (te) veel van het absorptievermogen van de inspectieorganisatie (in totaal betekent het aantal extra benodigde fte een groei van 25%), dus fasering (zoals voorgesteld) binnen het pakket is nodig.
 - Het beoogde maatregelenpakket (zie hierna) omvat op twee na alle in de eerdere nota geschetste opties. Wij zien dit als wenselijk en haalbaar op de voorgestelde momenten (zie in rechterkolom 'invoeringsdatum').
 - Uw wens om het tijdspad van de opties die wetsvoorstellen bevatten te versnellen, zijn in onze ervaring niet haalbaar. Een wetstraject duurt minimaal twee jaar en de geschetste opties 1c en 1d zijn relatief omvangrijke en ingewikkelde wetsvoorstellen. Deze vragen daarom ook expliciete keuzes over de inzet binnen beleid (voor 1c en 1d samen – met prioriteit – moet gedacht worden aan 4 fte).

Overzicht maatregelenpakket

MAATREGEL	INVOERINGSDATUM
1. Lat omhoog/ aanscherping toezicht op de basiskwaliteit	
1a Scherper oordelen binnen de standaarden	Per 1-8-2022 — <i>1-8-2022</i>
1b Aanpassing onderwijsresultatenmodel (bijv. cesuur eindtoetsen/-examens 5% hoger)*	Uitwerking gereed 1-1-2023, communicatie scholen vanaf voorjaar 2023. Invoering per 1-8-2024.
1c Extra eisen aan besturen*	Nu starten met verkenning. Vereist wetswijziging, in 2025 toepassing in toezicht.
1d Aanscherpen wettelijke eisen onderwijskwaliteit*	Inspectie kan nu starten met uitwerking t.b.v. concrete voorstellen voor aanscherpingen. Vereist wetswijziging, in 2025 toepassing in toezicht.
2. Intensivering van het toezicht op schoolniveau	
2a Jaarlijkse steekproef kwaliteitsonderzoeken (KO's)	Per 1-1-2023 (ovb slagen werving extra inspecteurs)
2b Verhogen normen risicodetectie (o.a. op <u>basisvaardigheden</u>)	Onderzoek verhoging en uitbreiding t/m zomer 2022. Invoering per 1-8-2022.
2c Gerichte interventies <i>Wat doen we nu wat er bij. Het wel PO, SO, VO nval?</i>	Uitvoering vanaf schooljaar 2023/2024, daarvoor analyse thema's, ontwerp instrumentarium, scholing.
2d Onaangekondigde onderzoeken	Loopt nu. Uitbreiding per 1-8-2022.
Goed functionerende besturen waarderen en goede scholen meer waarderen in beeldvorming	Waardering goed voor besturen loopt nu, beeldvorming per 1-8-2022.
3. Uitbreiding van ondersteuning voor laag-presterende scholen en besturen	
3a Verduurzamen ondersteuning aan risicoscholen en uitbreiding met besturen	Per 1-8-2022.
3b Verplichte deelname aan ondersteuningsaanbod voor bijv. alle onvoldoende en zeer zwakke scholen	Per 1-8-2022. Het gaat om 'verplichting' door extra druk via toezicht. Indien in de wet regelen: per 1-8-2024.
4. Sneller ingrijpen met daadkrachtiger sanctietraject	
4a Hanteren individuele hersteltermijnen in plaats van één termijn voor alle herstelopdrachten	Uitwerking in 2022, ingebruikname vanaf 2023.
4b Verkorten traject van onderzoek naar publicatie	Afhankelijk van inwerkingtreding Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium, start implementatie vanaf 1-9-2022.
4c Snellere toepassing sanctie	Uitwerking 2022, ingebruikname 2023.
4d Flexibele beleidsregel financiële sancties	Ingang per 1-1-2023, op uw verzoek zo mogelijk al per 1-8-2022.
4e Voornemens tot sanctioneren combineren	Ntb (afhankelijk van juridische implicaties).

*voor deze maatregelen is een aanpassing van het onderzoekskader van de inspectie nodig.

Toelichting

Pagina 1

"Graag een eigen brief" → De SG neemt contact met u op over de wens voor een aparte po/vo brief. Op het moment van schrijven loopt de discussie over één integrale brief of een aparte brief nog, maar dat maakt voor de inhoud van deze nota niet uit.

"Basisvaardigheden mee in brief" → Verwerken we in de brief.

Pagina 2

"Keuze over bestuursgericht toezicht" → Dit is ook een onderwerp in het recente advies van de Onderwijsraad over extern toezicht. In de discussie naar aanleiding van dit advies, kan hier nader over gesproken worden. Voor dit maatregelenpakket is dit besluit nog niet nodig en wordt überhaupt ingezet op meer (toe)zicht op het schoolniveau. Het gaat om een èn-èn benadering. In uw reactie op de nota over toezichtontwikkeling die u van de inspectie ontving, heeft u aangegeven een veranderagenda te willen op besturen. Bestuursgericht toezicht is een belangrijke pijler om deze veranderingen vorm te geven en besturen een stevige plek in het toezicht te geven. Het aanspreken en verantwoordelijk houden van besturen gaat hand in hand met het toezicht op het stelsel en op scholen. Zoals uit de maatregelen blijkt, intensificeert de inspectie het scholentoezicht. Deze vormen van toezicht versterken elkaar en zijn in combinatie het meest effectief en daarom het meest wenselijk. Schoolleiders en bestuurders hebben elk hun eigen taak en verantwoordelijkheid. De onderwijskwaliteit wordt op schoolniveau gemeten en het bestuur wordt er mede op aangesproken (dit is ook een schaalgrootte-kwestie; 10.000 scholen en afdelingen aanspreken of 1400 besturen). In de praktijk merkt de inspectie dat ze vaak meer bereiken met het aanspreken en activeren van het bestuur dan dat ze dat op de onderliggende scholen afzonderlijk doen. Bestuursgericht toezicht geeft de mogelijkheid om afstand te nemen waar mogelijk (vertrouwen, mits...).

"Opmerkingen bij narratief" → Verwerken we in de brief.

Pagina 3

"Is dit wenselijk" → Ja, als de inspectie de normen in het resultatenmodel verhoogt, ontstaan er situaties waarin een school niet voldoet maar dit verklaarbaar is door bijvoorbeeld populatiekenmerken. Voor een faire beoordeling is dan een nadere afweging door de inspectie wenselijk. Een expliciete discretionaire bevoegdheid voorkomt willekeur.

Pagina 4

"Graag per 1-8-23" → Invoering per 1-8-2023 is niet haalbaar. Zowel de inhoudelijke herziening als de communicatie hierover met het veld vragen een zorgvuldig traject dat langer duurt dan een jaar.

"Als we dit prioriteren?" → Bij optimale bezetting/fte en beperkte weerstand bij besturen/bestuurders en de Kamer zou er in theorie een iets korter tijdspad gevolgd kunnen worden. Gegeven eerdere ervaringen met registers denken wij dat de weerstand echter stevig zal zijn, wat de snelheid in de weg zit. Ook is het onze inschatting dat de techniek van deze voorstellen (systemen, afgifte geschiktheidsverklaring) veel tijd zal vragen. Anders gezegd, met een optimale

bezetting is 1-8-2025 al vrij optimistisch. Dit laat onverlet dat een dergelijk traject meerdere tussenstappen heeft die gecommuniceerd kunnen worden – en dat met de maatregelen onder 4, besturen ook al meer onder druk worden gezet. Een alternatief is om in een convenant met de sectororganisaties hierover afspraken te maken.

Pagina 5

"Sneller" → Zie ook hierboven. De inspectie kan in het najaar van 2022 voorstellen doen op welke punten de wet kan worden aangescherpt/verduidelijkt. Bij de uitwerkingen hiervan zal met name de zorgvuldigheid over de vrijheid van inrichting belangrijk zijn om een Kamermeerderheid te halen. Een korter tijdspad is dan ook niet realistisch.

Welke voorstellen hebben we zelf of kunnen we bedenken?

Pagina 6

"Wat gaat er anders met bestaande capaciteit" →

- Door herprioritering en stroomlijning van het sanctiebeleid komt de inspectie tot kortere termijnen;
- de inspectie schoolt het huidige personeel om te komen tot scherper toezicht (implementatie van de nieuwe kaders);
- op langere termijn kan de inspectie komen tot een meer risicogerichte aanpak richting besturen. Ook gerichte interventies dragen bij aan de effectiviteit van het toezicht. De huidige intensivering van het toezicht vraagt de komende jaren investeringen.

Pagina 7

"Hoeveel overlap zit er tussen de aantallen?" → Dit vond u al lezende later al op pagina 8.

"Hoeveel onaangekondigde bezoeken?" → Dit zal per jaar wisselen, vandaar dat 10% meer houvast geeft dan een concreet aantal. Te denken valt aan 50 onaangekondigde risico-onderzoeken.

"2d kan toch ook al dit schooljaar worden gestart?" → De onaangekondigde onderzoeken lopen al. De frequentie wordt uitgebreid en dat kan inderdaad al komend schooljaar.

"Heeft de Kamer ingestemd met afschaffen van vierjaarlijks schoolbezoek?" → Nee. De Kamer is op 15 februari 2021 geïnformeerd over het loslaten van de vierjaarsverplichting.¹ Het hele pakket dat voorligt, is zodanig vormgegeven dat wordt voldaan aan de wens om het scholentoezicht te versterken. Door dit risicogericht te doen, in combinatie met een representatieve steekproef, komt de inspectie daar waar ze het meeste impact hebben. Als de inspectie wel moet overgaan tot een vierjaarsverplichting, vervallen de overige voorgestelde maatregelen. De inspectie zou dan in po en vo meer dan 2000 schoolbezoeken per jaar moeten afleggen, waar alle middelen aan op gaan. Op dit moment worden alle scholen jaarlijks gemonitord in de risico-analyse. Daarnaast worden alle besturen wel elke vier jaar bezocht (en als onderdeel daarvan ook verschillende scholen van dat bestuur, ter verificatie).

¹ www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z03166&did=2021D06969

Pagina 8

"Verder uitwerken waardering goed voor scholen" → Dit is een te complex thema (met veel risico's en mogelijke scenario's) om u nu goed op te adviseren. We stellen voor om dit als uitwerkpunt in de Kamerbrief op te nemen.

De complexiteit zit in een combinatie van:

- Onevenwichtig, ook met het oog op concurrentie (de ene school kan jaren later inspectiebezoek en een waardering goed krijgen dan een andere school ernaast)
- Een wettelijke belemmering of in ieder geval twijfel (alleen oordelen onvoldoende en voldoende staan in de wet)
- Twijfel of dit bij de rol van de inspectie hoort; controlerend vs. stimulerend. Zowel de Onderwijsraad als de Kamer vinden dit onderscheid van belang. Zoals Van Meenen eens zei: Het is aan de NVWA om te kijken of er geen schimmel in een oliebol zit en aan het AD om te bepalen wat de lekkerste is.

"Ondersteuning alleen doorzetten als dit onderdeel is van een groter plan" → Wij nemen de ondersteuning in dit kader absoluut mee in de bredere uitwerking van een nieuwe ondersteuningsstructuur. Om geen gat te laten vallen in de huidige ondersteuning van onvoldoende en risicoscholen, zien wij geen andere mogelijkheid dan om binnen de bestaande structuur een jaar te verlengen. Ondertussen wordt de samenhang al verbeterd, door de ondersteuning volgens eenzelfde model in te richten en door waar mogelijk samen te voegen. U spreekt hier binnenkort over in een apart overleg.

"Waarom zo'n gestage toename?" → Dit heeft te maken met de werving en opleiding van nieuw inspectiepersoneel, die nodig is om de grotere aantallen schoolbezoeken te effectueren. Bovendien worden met de tijd de eisen steeds meer aangescherpt (fasering invoering maatregelen) en zullen als gevolg daarvan in toenemende mate scholen een oordeel onvoldoende of zeer zwak krijgen.

Pagina 10

"Dit goed schetsen met concrete stappen" → De uitwerking van de nieuwe ondersteuningsstructuur is nu nog niet voldoende gevorderd om hierin mee te nemen. Met oog op de voortgang van de onderhavige uitwerking van het CA, is ons advies om nu te kiezen voor het tijdelijk voortzetten van de bestaande ondersteuningsstructuur.

↑
Nee, dit pld moet
er wel in. Visie +
stappen die we zetten.

Pagina 11

"Is al gereserveerd toch?" → Ja.

"Graag ambitie nog aanscherpen" → We horen graag wat voor soort ambitie u zoekt en bespreken dit graag in de beleidsstaf.

Pagina 12

"Concretiseren" → De inspectie zal scenario's ontwikkelen waardoor het mogelijk wordt om slagvaardig op te treden in het geval van sancties.

"Beleidsregel al per 1-8 aangepast" → Hier zullen we op inzetten.

Pagina 13

"Is dit nu goed opgenomen?" → Ja, dit is opgenomen in het bestedingsplan dat recent met u is besproken op een heidag.

"Zoveel afdelingshoofden?" → De span of control is 25 medewerkers. Bij 150 fte extra (incl. voor sociale veiligheid) is dit aantal dus inderdaad nodig.

"Herprioriteren bij inspectie" → zie eerdere antwoord hierover. — *reeds besproken*

Pagina 14

"Eens met De Hoop" → zie eerdere antwoord hierover. *Dw.*

Pagina 15

"Halen we dit?" → Het is krap en hangt af van besluitvorming over de maatregelen en of er een gezamenlijke brief komt. Dit laat onverlet dat we los van de brief doorgaan met de uitwerking van de maatregelen.

"Na zomerreces is misschien onhandig i.v.m. maatregelen per 1-8" → Los van de brief, zullen we de maatregelen waar u toe besluit in gang kunnen zetten.

De planning hierna gaat nog uit van een gezamenlijke brief. Via de directie Kennis wordt deze aan beide bewindspersonen voorgelegd. Voor een aparte po/vo brief gelden dezelfde data.

Proces Kamerbrief

In de vorige nota met beleidsopties waren twee planningen opgenomen die uitgingen van de ambitie om voor de zomer een brief aan de Tweede Kamer te sturen: optie 1 was het traject via de RWIZO en optie 2 was zonder de RWIZO (aanleveren stukken bij CWIZO 24 juni). Optie 1 is inmiddels niet meer haalbaar. Optie 2 kan haalbaar zijn, als blijkt dat we in de beleidsstaf van 7 juni zo ver zijn dat op alle punten een besluit (incl. over de financiële aspecten) genomen kan worden. We kunnen de RWIZO overslaan als we akkoord hebben van AZ, BZK, FIN en Justitie.

Mocht er meer tijd nodig zijn om opties en de tekst van de Kamerbrief door te spreken, dan wordt de brief na de zomer verstuurd. In dat geval is er een mededeling aan de TK nodig dat de evaluatie Initiatiefwet Bisschop (waarvan wettelijk is bepaald dat die op 1 juli in de TK zou liggen), na het zomerreces wordt verstuurd. De planning is als volgt:

Tijdpad	Optie zonder RWIZO voor zomerreces	Optie met RWIZO na zomerreces	Optie zonder RWIZO na zomerreces
Gesprek MOCW met MBO/ HO&S	di 31 mei		
Bespreking beleidsstaf MPVO (nadere opties; besluit over planning en brief)	di 7 juni		
Eerste concept in tassen MOCW/MPVO t.b.v. bespreking 14 juni	vr 10 juni		
Bespreking MOCW/MPVO	di 14 juni		
Aangepast concept in tassen MOCW/MPVO voor akkoord, start overleg departementen	vrij 17 juni	eind juni, mogelijkheid voor extra ronde aanpassingen	eind juni, mogelijkheid voor extra ronde aanpassingen
Deadline aanleveren CWIZO	vrij 24 juni	vrij 9 september	vr 23 september
CWIZO	ma 4 juli	ma 19 september	ma 3 oktober
RWIZO	X	di 4 oktober	X
Ministerraad	vrij 15 juli	vrij 7 oktober	vrij 14 oktober

Vraag: Wilt u zich richten op een traject voor of na de zomer?

Denk dat we moeten Compartmenteren



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

5.12e

5.12e

Datum

09 juni 2022

Referentie

Bijlagen

Afgestemd met

PO

nota

Informeren ouders over zeer zwakke school

Aanleiding

U hebt aangegeven – als onderdeel van uw voornemen om sterker te sturen op zeer zwakke scholen in het PO en het VO – dat u uw zorgen wil overbrengen aan leerlingen en ouders van dergelijke scholen. Ook tijdens uw gesprek met de IGO op 14 april 2022 over casuïstiek hebt u dat aangestipt. In deze nota zijn opties opgenomen die kunnen worden uitgewerkt.

In recente conceptbeantwoording van Kamervragen over CHL is uitgegaan van de bestaande wettelijke verplichtingen. Tevens is in de beantwoording, in reactie op de vraag of u ouders pro-actief wil informeren, opgenomen dat u uw zorgen blijft overbrengen aan ouders en leerlingen, bijvoorbeeld via de medezeggenschapsraad.

In gevallen waarin een bestuur zijn wettelijke verplichting niet nakomt om ouders binnen vier weken na vaststelling van het inspectierapport te informeren over het inspectieoordeel zeer zwak, zendt u de door de inspectie opgestelde samenvatting van het inspectierapport aan de ouders van de leerlingen.

Geadviseerd besluit

Welke van de hieronder geschetste opties ziet u graag nader uitgewerkt?

Kernpunten

Op dit moment zien we de volgende opties om ouders te informeren. Er zijn geen opties voor leerlingen opgenomen, want wanneer ouders worden bereikt, worden ook leerlingen bereikt.

Naast ouders van leerlingen op een zeer zwakke school, zien we als mogelijke doelgroep: ouders van leerlingen op (toeleverende) basisscholen.

*en graag al
snel eerste stap
zetten om
kennelijk
dit vlot concreet
maken voor de
vragen te geven*

Voor ouders van leerlingen op een zeer zwakke school PO en VO

1. Gesprek¹ aangaan met de medezeggenschapsraad, en hem vragen hoe de ouders op de hoogte kunnen worden gehouden van de ontwikkelingen. Een andere variant is het versturen van een brief (i.p.v. een gesprek) aan de medezeggenschapsraad.
2. Brief met uw zorgen sturen aan alle ouders. Als risico zien we de privacy (AVG) en een nadeel is o.a. de capaciteit die dit kost bij OCW. Wellicht zou deze optie bewaard kunnen worden voor die gevallen waarin het bestuur de wettelijke verplichting t.a.v. informeren van de ouders niet nakomt, en u dus toch al de samenvatting van het inspectierapport aan de ouders stuurt.
3. Een algemene verplichting opleggen dat scholen in hun schoolgids het kwaliteitsoordeel van de inspectie duidelijk moeten vermelden. Nadelen hiervan zijn o.a. dat een schoolgids maar één keer per jaar wordt geactualiseerd, dat dit een administratieve last voor scholen vormt en dat dit aanpassing van regelgeving vergt.

Datum
9 juni 2022

Voor ouders van leerlingen op basisscholen

4. Omringende basisscholen informeren over het oordeel, zodat dit meegenomen kan worden in de gesprekken die op die scholen plaatsvinden met ouders over het vervolgonderwijs. Deze gesprekken vinden echter niet het hele jaar door plaats, maar geconcentreerd in één periode in het jaar.
5. In januari, als de open dagen-periode begint, ouders in algemene zin helpen met waar ze op moeten letten als ze een VO-school zoeken.
6. Aan de sectorraden en Ouders&Onderwijs kan gevraagd worden wat zij kunnen doen.

¹ Daarbij kan gedacht worden aan het inzetten van accountmanagers. De directie VO heeft accountmanagers die zich nu vooral richten op leerlingendaling.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van
5.1/2.e
T +315.1/2.e

Datum
20 juni 2022

Referentie

Bijlagen
TK-brief, EK-brief, 2 rapporten

Intern OCW afgestemd
HO&S, KENNIS, MBO, PO, VO,
WJZ

nota

TK/EK-brief Evaluatie Initiatiefwet Bisschop (toezicht) en
evaluatie ILO (accreditatie)

Aanleiding

- Recent zijn aan het ministerie twee onderzoeksrapporten gezonden, die beide raken aan de wijze waarop het onderwijstoezicht over de verschillende sectoren is ingericht:
 - Onderzoeksrapport van Oberon n.a.v. de evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog over een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht, in werking getreden op 1 juli 2017 (hierna: Initiatiefwet);
 - Onderzoeksrapport van Berenschot n.a.v. de evaluatie van het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie (ILO), dat loopt van september 2018 tot september 2024.
- Verder heeft de Onderwijsraad onlangs het advies Essentie van extern Toezicht uitgebracht. Dat advies vertoont overlap met zowel de evaluatie van de Initiatiefwet als de evaluatie van het Experiment ILO.
- Het advies van de raad en de evaluatie van de Initiatiefwet worden daarnaast benut bij de uitwerking van het coalitieakkoord wat betreft toezicht (po/vo).

Geadviseerd besluit

- Akkoord om de twee evaluatierapporten – zoals gebruikelijk – openbaar te maken door middel van toezending aan de Tweede Kamer (TK) en publicatie op Rijksoverheid.nl. Verder kondigt u bij de TK aan dat u vlak na de zomer met een beleidsreactie komt op beide rapporten.
- Omdat de Initiatiefwet uitgaat van een evaluatieverslag aan beide kamers der Staten-Generaal stuurt u eveneens een afschrift van de TK-brief aan de EK.

Kernpunten

- U meldt in de brief dat uw reactie op het evaluatierapport van de Initiatiefwet wordt meegenomen in de uitwerking van de opdracht uit het coalitieakkoord over sneller ingrijpen bij scholen die onvoldoende presteren.
- Ook meldt u aan de TK dat vlak na de zomer een beleidsreactie volgt op het advies Essentie van extern toezicht van de Onderwijsraad, en dat daarbij ook zal worden ingegaan op de bevindingen uit het evaluatierapport over het Experiment ILO.

Toelichting

A. Context

- De afgelopen tijd heeft de SG met u gesproken over een integrale brief over het toezicht voor de sectoren po, vo, mbo en ho.
- In die brief komt de uitwerking van het coalitieakkoord aan de orde, waarbij een reactie wordt gegeven over de twee genoemde onderzoeksrapporten. Ook wordt in die brief ingegaan op het advies van de Onderwijsraad Essentie van extern toezicht, waar de TK om een beleidsreactie heeft gevraagd.

- De SG heeft ook met u besproken dat een dergelijke brief na de zomer verzonden kan worden.
- MPVO heeft aan de directies PO/VO gemeld dat het proces in juni inderdaad nog niet rijp was voor een Kamerbrief op korte termijn, maar dat hij wel met hen een plan wilde maken om daar snel toe te komen.

Datum
14 juni 2022

B. Toelichting op de planning

Beleidsreactie evaluatie Bisschop

- In de Initiatiefwet is geregeld dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet (i.c. voor 1 juli 2022) een evaluatieverslag aan de beide kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden. Onder het vorige kabinet is hiertoe een evaluatieonderzoek uitgezet bij Oberon.

Beleidsreactie evaluatie Experiment ILO

- MOCW heeft onlangs de TK geïnformeerd over het voornemen per 2025 het nieuwe systeem van instellingsaccreditatie in te voeren. Dankzij een voortraject van jaren heeft nagenoeg het hele hogeronderwijsveld in februari 2021 haar steun uitgesproken voor de invoering.
- Blijkens schriftelijke vragen van de TK over instellingsaccreditatie is de TK op het moment verdeeld over de wenselijkheid daarvan. Ook weten critici buiten de TK de laatste tijd vaker de media te vinden.
- Het recent verschenen advies van de Onderwijsraad, dat scherpe aanbevelingen doet over de eventuele invoering van instellingsaccreditatie en wijst op risico's, zet mede de toon van het huidige debat over instellingsaccreditatie.
- Met het oog op het behouden van momentum, het draagvlak van de stakeholders en het verkrijgen van steun in de Kamer, is het van belang niet te lang te wachten met een beleidsreactie op de opmerkingen van de Onderwijsraad en de evaluatie van het experiment. Een beleidsreactie uiterlijk vlak na de zomer, is daarom wenselijk.

Beleidsreactie advies Onderwijsraad Essentie van extern toezicht

- De TK heeft op 15 april jl. gevraagd om een beleidsreactie op het advies van de raad. De TK heeft hierbij geen termijn genoemd.

Uitwerking van het coalitieakkoord po/vo

- Over de uitwerking van de opdracht uit het coalitieakkoord zijn *geen* precieze toezeggingen over de planning rond toezicht gedaan.
- In het tweeminutendebat over de onderzoekskaders op 27 januari jl. heeft MPVO in het kader van de aangehouden motie De Hoop (vierjaarlijks bezoek scholen) gezegd dat hij de TK 'snel' en 'op korte termijn' wil informeren over de uitwerking van het coalitieakkoord.
- In de Planningsbrief van 14 februari 2022 is opgenomen dat 'rond of zo mogelijk voor de zomer' wordt voortgebouwd op de activiteiten uit het masterplan basisvaardigheden en dat er dan een licht wordt geworpen op alle maatregelen uit het regeerakkoord over de versterking van de brede kwaliteit van het funderend onderwijs.
- In het masterplan basisvaardigheden van 12 mei 2022 heeft MPVO toegezegd dat hij op korte termijn met de inspectie bespreekt hoe zij haar bijdrage aan de aanpak van basisvaardigheden verder verscherpt. Ook heeft hij in dat plan toegezegd de TK in de zomer te informeren over de verdere uitwerking van het masterplan. In het TK-debat over basisvaardigheden heeft MPVO toegezegd dat de TK nog een brief krijgt op basis van de plannen uit het coalitieakkoord over toezicht en handhaving. Hierbij is geen termijn genoemd.

- Een voorstel over het meldpunt sociale veiligheid wordt binnenkort met MPVO in zijn beleidsstaf besproken. Er zijn in dit kader geen toezeggingen aan de TK gedaan over een algemene brief over toezicht.

Datum
14 juni 2022

C. Strekking van de Initiatiefwet Bisschop

- De Initiatiefwet bevatte wijzigingen van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de sectorwetten in het funderend onderwijs.
- De inspectie heeft daarna de onderzoekskaders 2017 voor het po, vo, so en mbo aangepast.
- Hoofdpunt van de Initiatiefwet was dat er in de onderzoekskaders en inspectierapporten voortaan een duidelijk onderscheid moest zijn tussen enerzijds beoordeling van de naleving van wettelijke voorschriften en anderzijds stimulering van de kwaliteit.
- De Initiatiefwet heeft ook een aantal zaken geregeld in de verhouding tussen minister – inspectie – Staten-Generaal:
 - o de onderzoekskaders worden niet meer door de inspectie vastgesteld, maar door de minister op voordracht van de inspectie.
 - o de minister stuurt voortaan aan de Staten-Generaal het verslag dat de inspectie maakt van het Ringenoverleg over de onderzoekskaders.
 - o De minister mag het jaarwerkplan van de inspectie niet zondermeer goedkeuren; dit kan pas als er vier weken zijn verstreken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is verstuurd.

D. Belangrijkste conclusies uit het evaluatierapport Bisschop

- Dit onderzoek brengt hoofdzakelijk in beeld hoe de wijzigingen in de WOT hun uitwerking in de toezichtspraktijk hebben gevonden.
- De onderzoekers concluderen dat de inspectie diverse verbeteringen heeft doorgevoerd, bijvoorbeeld in de onderzoekskaders. Zij noemen nog enkele verbetermogelijkheden, bijvoorbeeld dat de inspecteurs hun stijl kunnen aanpassen aan hun verschillende rollen.
- Het bestuur stelt elke vier jaar een schoolplan vast, waarin o.a. de ambities van de school zijn vastgelegd (voor mbo het kwaliteitsplan). Door de Initiatiefwet is bepaald dat dit schoolplan de basis vormt van het gesprek dat bestuur en inspectie hebben in het kader van haar stimulerende rol. Uit de evaluatie blijkt dan ook dat het schoolplan nog niet altijd als die basis functioneert. In 2017 hadden namelijk nog niet alle scholen een schoolplan dat was aangepast aan de nieuwe wettelijke eisen. De onderzoekers verwachten dat dit vanaf 2021 wel het geval is. Er zijn positieve geluiden uit het veld over het benutten van het schoolplan in het gesprek met de inspectie.
- De Initiatiefwet heeft ook vastgelegd dat po- en vo-besturen bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen het inspectierapport, als één van hun scholen het oordeel zeer zwak heeft gekregen. Uit de evaluatie blijkt dat dit slechts op beperkte schaal gebeurt. Maar als dit gebeurt, zijn het meestal wel langlopende procedures.
- De onderzoekers stellen dat er rond de verhouding tussen minister - inspectie - Staten-Generaal geen aanscherpingen nodig zijn. Wel zijn zij van mening dat de vraag hoever de interpretatieruimte van de inspectie reikt bij de vertaling van wettelijke eisen in standaarden voor toezicht, een spanningsveld oplevert tussen de onafhankelijkheid van de inspectie en de vaststelling van de onderzoekskaders door de minister.

E. Strekking van het experiment ILO

Datum
14 juni 2022

- In 2018 is het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsbeoordeling van start gegaan, dat beoogt bij te dragen aan de verdere doorontwikkeling van het accreditatiestelsel.
- Het doel van het experiment is om te onderzoeken of meer regie voor de opleiding bij de opleidingsbeoordeling, leidt tot versterking van de kwaliteitscultuur, meer eigenaarschap voor studenten en docenten en meer doelmatigheid.
- Vier hogescholen nemen deel aan dit experiment, met in totaal veertien opleidingen (die nagenoeg alle onderwijssectoren bestrijken). Zij kregen de ruimte om de opleidingsbeoordeling op een eigen wijze vorm te geven.
- Van de 4 geldende kwaliteitsstandaarden voor een opleidingsbeoordeling, is slechts bij toetsing van 2 standaarden nog betrokkenheid van de NVAO vereist. Binnen de European Standards and Guidelines (ESG) doet de instelling hun eigen kwaliteitstoets op de onderwijsleeromgeving en op toetsing en examinering. De beoogde en gerealiseerde leerresultaten werden nog wel door de NVAO beoordeeld.
- Daarnaast hoeven deze opleidingen niet mee te doen met het visiteren in landelijke visitatiegroepen.

F. Belangrijkste conclusies uit het evaluatierapport ILO

- De kwaliteit van het onderwijs is geborgd bij de deelnemende opleidingen: ze zijn allen positief beoordeeld als onderdeel van de opleidingsbeoordeling.
- Er zijn sterke aanwijzingen dat het bieden van meer ruimte en vertrouwen aan ho-instellingen om de eigen kwaliteitszorg vorm te geven op een manier passend bij de instelling, leidt tot het vergroten van betrokkenheid en eigenaarschap van de onderwijsgemeenschap. Dit leidt tot een versterking van de kwaliteitscultuur en minder ervaren lasten.
- Reguliere onderwijsvisiteatie worden door een groot deel van de deelnemende én niet-deelnemende instellingen ervaren als een 'hoepel om doorheen te springen'. Dit komt door een te grote focus op verantwoording van een papieren realiteit die geen of te weinig verbinding heeft met de daadwerkelijk onderwijspraktijk. Men ervaart de onder eigen regie vormgegeven kwaliteitstoetsen als zinvoller.
- De hierboven beschreven knip in de 4 kwaliteitsstandaarden werd door de deelnemende instellingen unaniem als weinig succesvol geëvalueerd. Ten eerste kent het accreditatiekader inhoudelijk en conceptueel een logische samenhang. Het uit elkaar halen van de onderdelen wordt als geforceerd en onwerkbaar beschouwd.
- Het separaat toetsen op de verschillende kwaliteitsonderdelen kost eerder meer dan minder tijd. Echter, de lasten werden als minder zwaar ervaren door de opbrengsten van de onder eigen regie vormgegeven toetsing. Die opbrengsten waren bijvoorbeeld inspiratie, betrokkenheid en de focus op ontwikkelmogelijkheden. Daardoor ervaart men over het algemeen meer doelmatigheid.
- De deelnemende opleidingen waren ontslagen van de plicht om met de andere opleidingen in zogenaamde visitatiegroepen te worden gevisiteerd. Daarbij dienden zij op andere wijze vorm te geven aan de 'beoordeling van de vergelijkbaarheid'. In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat hier door alle instellingen en opleidingen nadrukkelijk gehoor aan is gegeven. Zowel deelnemende als niet-deelnemende instellingen en opleidingen relativeren daarbij sterk de mate waarin die vergelijkbaarheid in het reguliere stelsel van clustergerwijs visiteren uit de verf komt en vooral ook het belang ervan.

Haar MOCH via MPVO

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Digitale minuut

Onderwerp

vaststellen onderzoekskaders 2022

Datum minuut	01-07-2022
Zaaknummer	
Zaakhouder	5.1/2 e
Directie	KENNIS

Paraferen 5.1/2 e	Akkoord 01-07-2022 13:04:31	-v2- v2 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2	-v2- v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2	-v2- v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2
Adviseren 5.1/2 e	Akkoord 01-07-2022 13:42:42	-v2- v2 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2	-v2- v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2	-v2- v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2
Adviseren 5.1/2 e namens 5.1/2 e	Akkoord 01-07-2022 14:03:34	-v2- v2 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2	-v2- v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2	-v3- v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v1 v2 v2
Paraferen 5.1/2 e	Akkoord 01-07-2022 14:36:45	-v2- v2 v1 v1 v1 v2 v2	-v2- v1 v1 v1 v1 v1 v2	-v4- v1 v1 v1,3 v1 v2 v2

Toelichting

De brief moet voor het kamerreces in de TK liggen.



Documenten		
Referentie	Titel	Opsteller
	Nota vaststellen onderzoekskaders +5.1/2 e +ILO.docx	5.1/2 e
	Aanbieding TK onderzoekskaders +5.1/2 e +ILO.docx	5.1/2 e
	Aanbieding EK onderzoekskaders +5.1/2 e +ILO.docx	5.1/2 e
	Balanceren tussen ontwikkeling en verantwoording - Evaluatie ILO door 5.1/2 e .pdf	5.1/2 e
	Opmerkingen MPVO bij nota 33134407.pdf	5.1/2 e
	2706 Evaluatie Initiatiefwet 5.1/2 e _DEF.pdf	5.1/2 e
	Verslag Veldraadpleging NBO 03-06-2022.pdf	5.1/2 e
	Brief Ringen - antwoord op alle reacties.pdf	5.1/2 e
	Verslag Ring 2 18 mei 2022_DEF.pdf	5.1/2 e
	Verslag Ring 1 18 mei 2022_DEF.pdf	5.1/2 e
	Nota vaststellen onderzoekskaders nbo po en vo.docx	5.1/2 e
	2022-06-10 Aanbiedingsnota Onderzoekskaders 2022.pdf	5.1/2 e
	Vaststellingsbesluit Onderzoekskaders v2022.docx	5.1/2 e
	Vaststellingsbesluit onderzoekskaders 2022 NBO po en vo (wordversie).docx	5.1/2 e



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW, MPVO

Veel dank! cf.
gesprek IGO + SG neg aantal
aanvullingen.

graag dit stuk al direct
langs SG geven voor vergadering

Kennis

Van

5.1/2e

T +31 5.1/2e

Datum

29 juni 2022

Referentie

Bijlagen

16

Intern OCW afgestemd

PO, VO, MBO, HO&S, IvHO, WJZ

nota

Vaststellen en verzenden van de onderzoekskaders IvHO
naar de Staten-Generaal + evaluaties Initiatiefwet
Bisschop en ILO

Aanleiding

- U wordt beiden verzocht om het vaststellingsbesluit 'onderzoekskaders 1 augustus 2022' (voor po, vo en mbo) en de aanbiedingsbrieven te ondertekenen.
- Ook zijn de onderzoekskaders 2022 'niet bekostigd onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs' geactualiseerd. U wordt beiden verzocht ook dit vaststellingsbesluit te ondertekenen. Hiermee worden de onderzoekskaders 2017 'niet bekostigd primair onderwijs en voortgezet onderwijs' ingetrokken en vervangen door de nieuwe onderzoekskaders.
- De verslagen van de Ringen worden conform de Wet op het onderwijstoezicht, artikel 13, tweede lid, aangeboden aan de Staten-Generaal. Gebruikelijk is ook de onderzoekskaders aan de Staten-Generaal mee te zenden.
- In de TK-brief waarmee u de onderzoekskaders aanbiedt, zendt u ook twee andere rapporten aan de TK:
 - evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: Initiatiefwet),
 - evaluatie van het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie.
- De Initiatiefwet schrijft voor dat er voor 1 juli 2022 een evaluatieverslag aan beide kamers der Staten-Generaal wordt verzonden. Omdat dit niet haalbaar is, is een brief aan de TK nodig met een aankondiging wanneer zij de beleidsreactie kunnen verwachten.
- In diezelfde brief wordt melding gemaakt van de uitwerking van het coalitieakkoord over sneller ingrijpen bij scholen die onvoldoende presteren en over een kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad Essentie van extern toezicht. Beide punten hangen namelijk samen met de twee evaluatierapporten (zie verder hieronder de toelichting).
- Op 29 juni jl. hebben MPVO, IGO en de SG overleg gehad over de onderzoekskaders in relatie tot een of meerdere brieven over het toezicht die na de zomer staan gepland. Afsproken is om in de aanbiedingsbrief bij de onderzoekskaders:
 1. het uitstel te melden van de evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop en de aankondiging van de reactie op advies Onderwijsraad en de uitwerking van het coalitieakkoord.
 2. expliciet te beschrijven dat via de onderzoekskaders sprake is van verscherpt toezicht op de basisvaardigheden in het po en vo, vooruitlopend op de komst van een aparte standaard basisvaardigheden, inclusief tijdstip inwerkingtreding.

(nieuwe)
Graag Wit nog
compassen met opmerkingen
van P1, P3, P6, P7, P8
+ Brief navoert compassen.

graag wijzende
extra hier treuergent
concretiseren met ~~de~~
ingangsdata

Deze afspraak gaat verder dan hier
staat. we hebben afgesproken een grote

fundamentele aanpak van de
onderzoekskaders, waarbij de standaard
basisvaardigheden maar ook nog meer in het

Datum
29 juni 2022

①

onvoldende scherp
Aug.

3. aan te kondigen dat MPVO de beleidsregel rond sanctioneren (financiële sancties) gaat aanpassen, inclusief de richting en termijn waarop de wijziging kan ingaan. *en dat is?*
4. aan te kondigen dat de Inspectie de hersteltermijnen voor po, vo en mbo gaat aanpassen (en indien mogelijk ook al beschrijft in welke richting), inclusief de termijn waarop de wijziging kan ingaan.

Conform de wens van MPVO (uitgesproken in het overleg van 29 juni jl). wordt de komende maanden een aantal inhoudelijke bijeenkomsten georganiseerd met MPVO, Inspectie en beleidsdirecties over de toezichtopgaven op het terrein van PO en VO (inclusief uitwerking coalitieakkoord).

Geadviseerd besluit

- U wordt beiden verzocht het vaststellingsbesluit en de toelichting voor de onderzoekskaders 2021 te ondertekenen.
- U wordt beiden verzocht om het vaststellingsbesluit en de toelichting voor de onderzoekskaders niet bekostigd onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs te ondertekenen.
- U wordt beiden verzocht de aanbiedingsbrieven aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer te ondertekenen.
- Akkoord om de twee evaluatierapporten (Initiatiefwet en instellingsaccreditatie) – zoals gebruikelijk – openbaar te maken door middel van toezending aan de TK en publicatie op Rijksoverheid.nl. Verder kondigt u bij de TK aan dat u na de zomer met een beleidsreactie komt op beide rapporten.

Kernpunten

Onderzoekskaders:

- *Reguliere onderzoekskaders po, vo en mbo*
De inspecteur-generaal doet een voordracht voor de bijstelling van de onderzoekskaders. In 2021 zijn de onderzoekskaders vernieuwd. In deze bijstelling zijn de wijzigingen in wet- en regelgeving verwerkt. Daarnaast is er extra aandacht besteed aan basisvaardigheden in het funderend onderwijs in deze bijstelling. In de aanbiedingsnota geeft de inspectie aan welke wijzigingen zijn doorgevoerd.
- *Onderzoekskaders niet-bekostigd onderwijs (funderend)*
De onderzoekskaders 2022 niet-bekostigd onderwijs volgen niet de reguliere procedures en worden niet ieder jaar bijgesteld. Dit jaar zijn deze onderzoekskaders wel vernieuwd, onder andere vanwege de nieuwe eisen vanuit de wet verduidelijking burgerschapsopdracht funderend onderwijs.

Datum
29 juni 2022

Aanbiedingsbrief:

- Naast de aanbieding van de onderzoekskaders gaat u in op het verscherpte toezicht op de basisvaardigheden in het po en vo (vooruitlopend op de komst van een aparte standaard basisvaardigheden), de aankondiging van de wijziging van de beleidsregel rond sanctioneren (financiële sancties) en de aankondiging dat de inspectie de hersteltermijnen voor po, vo en mbo aanpast.
- Verder meldt u in de brief dat uw reactie op de twee evaluatierapporten ~~na de zomer~~ komt, evenals de beleidsreactie op het advies Essentie van extern toezicht van de Onderwijsraad.
- Deze reacties volgen op hetzelfde moment als de uitwerking van de opdracht uit het coalitieakkoord over sneller ingrijpen bij scholen die onvoldoende presteren.
- De brief spreekt over 'hetzelfde moment' waarop de beleidsreacties en de uitwerking van het coalitieakkoord naar de TK wordt verzonden. De brief spreekt echter niet over de vorm, waardoor er ruimte is om met een integrale brief of met meerdere brieven de Kamer te informeren.

De wijziging die ik beoog bij
vrijde onderzoekskader is nu
dan enkel basis vaardigheden standaard
gaat expliciet werken,
ook richting kamer

In het regior
van merken

meer ruimte
vrijheid in brief

Toelichting

Reguliere onderzoekskaders

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

Enkele aandachtspunten bij de wijzigingen reguliere onderzoekskaders

- Voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs is de tekst in de Onderzoekskaders die gaat over de werkwijze betreffende nieuwe scholen (wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen) verduidelijkt zodat helder is wat nieuwe scholen vanaf 1 augustus 2023 kunnen verwachten qua toezicht. Dat gaat zowel over de vorm waarin en het moment waarop toezicht plaatsvindt – uiterlijk een jaar na de start een eerste kwaliteitsonderzoek naar risico's – als over de wijze van beoordeling.
- In het mbo is met het nieuwe artikel 6.1.4b van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs per 1 augustus 2022 een expliciete wettelijke basis aanwezig voor het oordeel 'Zeer zwak'. Analooq aan de reeds bestaande regelgeving inzake het Zeer zwak oordeel in de sectoren van het funderend onderwijs is het oordeel ook in het mbo een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Besturen kunnen tegen het oordeel Zeer zwak en tegen de daaruit voortvloeiende waarschuwing (die in ultimo kan leiden tot intrekking van het recht om de opleiding te verzorgen) bezwaar maken. Tegen de

beslissing op bezwaar kan – indien het bestuur dat wenst – beroep worden ingesteld.

Basisvaardigheden

- In de Onderzoekskaders voor de sectoren van het funderend onderwijs is het accent op de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap verwerkt in zowel de standaarden van het kwaliteitsgebied Sturing, Kwaliteitszorg en Ambitie op het schoolniveau als de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, Kwaliteitszorg en Ambitie op bestuursniveau. De basisvaardigheden en de plek die deze hebben bij de (ontwikkeling van de) visie, ambitie en doelen (beleid) van besturen en scholen worden geëxpliciteerd in het toezicht, evenals de invulling en uitvoering van het beleid en de evaluatie en verantwoording daarvan.
- Het genoemde accent is niet verwerkt in het mbo-kader. De inspectie heeft hierover twee bestuurlijke overleggen gevoerd met het bestuur van de MBO Raad. De sector mbo werkt proactief aan een robuuste aanpak voor basisvaardigheden in de eigen sector. Deze aanpak is al eerder in gang gezet met de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe rekenaanpak, inclusief nieuwe rekeneisen per mbo-niveau met bijbehorende slaag-zakregeling, nieuwe instellingsexamens en de oprichting van een examencoöperatie, die vanaf het schooljaar 2022/2023 geldt. Daarnaast hebben basisvaardigheden een prominente plek in de Werkagenda mbo die als uitwerking van het coalitieakkoord voor het mbo wordt gemaakt en waarbinnen, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de referentieniveaus, wordt ingezet op verbreding van de aanpak zoals die is gehanteerd voor rekenen naar taal. Voor burgerschap heeft de ALV van de MBO Raad vijf verenigingsafspraken burgerschap aangenomen. Met deze afspraken bevestigen de bestuurders het belang om burgerschap op een hoger plan te brengen.
- Basisvaardigheden blijven op basis van het reeds geldende toezichtkader een belangrijk onderwerp (van gesprek) binnen de lopende en toekomstige toezichtactiviteiten in het mbo, zowel in het instellingstoezicht en binnen de 4JO's als binnen het stelseltoezicht. Deze resultaten van deze toezichtactiviteiten zullen in 2023 leiden naar een nieuw weegmoment voor de inspectie.

Consultatie van het veld

Conform de voorschriften van artikel 13, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht heeft de Inspectie van het Onderwijs overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Dit overleg heeft plaatsgevonden in de zogenoemde Ringen – het overlegorgaan waarin de inspectie jaarlijks een aantal keer met de vertegenwoordigers uit het veld samenkomt om ontwikkelingen in het toezicht en de ervaringen van het veld uit te wisselen. In de Ringen hebben verschillende organisaties hun zorgen en

bezwaren geuit over de explicitering van de basisvaardigheden. Voor het funderend onderwijs heeft de inspectie deze bezwaren niet gehonoreerd.

Onderzoekskaders niet-bekostigd onderwijs po en vo

De onderzoekskaders voor het niet-bekostigd onderwijs waren toe aan actualisatie, gelet op de verduidelijking van de burgerschapsopdracht in de sectorwetten waaraan de scholen zich moeten houden en daarmee samenhangend het toezicht daarop.

De onderzoekskaders zijn bijgesteld op een viertal punten.

- De terminologie sluit beter aan bij de wet. Overal waar in de beide onderzoekskaders gesproken werd over 'advies' in de oude onderzoekskaders, staat nu 'besluit'.
- Grondslag voor openbaarmaking van het inspectiebesluit is toegevoegd in beide onderzoekskaders.
- In het VO onderzoekskader zijn de wetsartikelen omgenummerd volgens de nummering van de artikelen in de WVO 2022.
- In beide onderzoekskaders is in overeenstemming met de wet aangepast dat subcriteria 6.2 en 6.3 stimulerend zijn (signaleren van ondersteuningsbehoefte voor niet-bekostigd onderwijs blijft verplicht; bepalen van de aard van die ondersteuning en uitvoering daarvan is stimulerend).

Aandachtspunten bij onderzoekskaders niet-bekostigd onderwijs po-vo

In deze onderzoekskaders is neergelegd dat de inspectie bepaalde aspecten van kwaliteit zal hanteren bij het toezicht op niet-bekostigde scholen. Deze aspecten van kwaliteit hebben echter geen duidelijke wettelijke basis: zij zijn afgeschaft per 1 juli 2017, als gevolg van de zgn. Wet Bisschop c.s. (Stb 2016, 179).

Er moet dus zo snel mogelijk worden onderzocht hoe de kaders moeten worden aangepast in het licht van de Wet Bisschop. Dit onderzoek wordt op de kortst mogelijke termijn afgerond. Daar is echter meer tijd voor nodig, mede omdat deze aanpassingen grote gevolgen kunnen hebben voor de praktijk, dat immers nu nog is ingesteld op de hantering van de "aspecten van kwaliteit" in het toezicht. Die werkwijze is overigens ook met het veld besproken (zie hierboven, onder het kopje "Consultatie van het veld").

Tegelijkertijd is er ook groot belang bij snelle aanpassing van de kaders aan de per 1 augustus 2021 aangescherpte burgerschapsopdracht (die eigenlijk al een jaar geleden had moeten zijn doorgevoerd). Zonder die aanpassing is er immers onduidelijkheid over de vraag hoe de inspectie de burgerschapsopdracht ten aanzien van particuliere scholen interpreteert. Dat zou voor problemen in het toezicht en de handhaving kunnen zorgen ingeval zich een incident met anti-rechtsstatelijk onderwijs op een particuliere school voordoet. Om die reden worden deze kaders nu toch ter vaststelling aan u voorgelegd.

Toelichting bij evaluatierapporten, Onderwijsraadadvies en uitwerking coalitieakkoord

A. Context

- De afgelopen tijd heeft de SG met u beiden gesproken over een integrale brief over het toezicht voor de sectoren po, vo, mbo en ho. MPVO heeft hierbij aangegeven inhoud en proces eerst voor de sectoren po en vo in beeld te willen brengen en afhankelijk van die opbrengst te bepalen of een integrale brief de geëigende weg is of dat een andere vorm passender is. Als er voor een andere vorm dan een integrale brief gekozen wordt, vindt hierover afstemming met SG en MOCW plaats. *MPVO*
- Als er gekozen wordt voor een integrale brief, komt daarin de uitwerking van het coalitieakkoord aan de orde, waarbij een reactie wordt gegeven over de twee genoemde evaluatierapporten. Ook wordt in die brief ingegaan op het advies van de Onderwijsraad Essentie van extern toezicht, waar de TK om een beleidsreactie heeft gevraagd.
- De SG heeft ook met u besproken dat een dergelijke brief na de zomer verzonden kan worden.
- MPVO heeft aan de directies PO/VO gemeld dat het proces in juni inderdaad nog niet rijp was voor een Kamerbrief op korte termijn, maar dat hij wel met hen een plan wilde maken om daar snel en met een goed proces toe te komen. Dan wordt ook bezien op welke manier het advies van de Onderwijsraad en de evaluatie van de Initiatiefwet een plaats kunnen krijgen bij de uitwerking van het coalitieakkoord.

3

We hebben afgesproken dat er bij deze nota een strikt proces + planning zou zitten met momenten waar we van een iets formelere brevierform/richting besluitvorming gaan. Deze gang van zaken is deze nota.

B. Toelichting op de planning

Beleidsreactie evaluatie Bisschop

- In de Initiatiefwet is geregeld dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet (i.c. voor 1 juli 2022) een evaluatieverslag aan de beide kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden. Onder het vorige kabinet is hiertoe een evaluatieonderzoek uitgezet bij Oberon.

Beleidsreactie evaluatie Experiment ILO

- MOCW heeft onlangs de TK geïnformeerd over het voornemen per 2025 het nieuwe systeem van instellingsaccreditatie in te voeren. Dankzij een voortraject van jaren heeft nagenoeg het hele hogeronderwijsveld in februari 2021 haar steun uitgesproken voor de invoering.
- Blijkens schriftelijke vragen van de TK over instellingsaccreditatie is de TK op het moment verdeeld over de wenselijkheid daarvan. Ook weten critici buiten de TK de laatste tijd vaker de media te vinden.
- Het recent verschenen advies van de Onderwijsraad, dat scherpe aanbevelingen doet over de eventuele invoering van instellingsaccreditatie en wijst op risico's, zet mede de toon van het huidige debat over instellingsaccreditatie.

Datum
29 juni 2022

- 4
- Met het oog op het behouden van momentum, het draagvlak van de stakeholders en het verkrijgen van steun in de Kamer, is het van belang niet te lang te wachten met een beleidsreactie op de opmerkingen van de Onderwijsraad en de evaluatie van het experiment. Een beleidsreactie uiterlijk vlak na de zomer, is daarom wenselijk.

Beleidsreactie advies Onderwijsraad Essentie van extern toezicht

- De TK heeft op 15 april jl. gevraagd om een beleidsreactie op het advies van de raad. De TK heeft hierbij geen termijn genoemd.

aanpassen, hiermee
leggen jullie opnieuw
alle druk naar die ik
bij jullie terug leg.
Zorgvuldigheid nu essentieel
Ik snap 20e opmerking ergens
wel, maar eigenlijk ook niet...
Ik heb steeds gevraagd om een
goed proces (zie ook nu
opmerking 3).

Uitwerking van het coalitieakkoord po/vo

- Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium heeft MPVO toegezegd in het najaar met een brief over toezicht te komen. Eerder is een brief over toezicht wel door MPVO genoemd, maar zonder precieze toezeggingen over de planning:
- In het tweeminutendebat over de onderzoekskaders op 27 januari jl. heeft MPVO in het kader van de aangehouden motie De Hoop (vierjaarlijks bezoek scholen) gezegd dat hij de TK 'snel' en 'op korte termijn' wil informeren over de uitwerking van het coalitieakkoord.
- In de Planningsbrief van 14 februari 2022 is opgenomen dat 'rond of zo mogelijk voor de zomer' wordt voortgebouwd op de activiteiten uit het masterplan basisvaardigheden en dat er dan een licht wordt geworpen op alle maatregelen uit het regeerakkoord over de versterking van de brede kwaliteit van het funderend onderwijs.
- In het masterplan basisvaardigheden van 12 mei 2022 heeft MPVO toegezegd dat hij op korte termijn met de inspectie bespreekt hoe zij haar bijdrage aan de aanpak van basisvaardigheden verder verscherpt. Ook heeft hij in dat plan toegezegd de TK in de zomer te informeren over de verdere uitwerking van het masterplan. In het TK-debat over basisvaardigheden heeft MPVO toegezegd dat de TK nog een brief krijgt op basis van de plannen uit het coalitieakkoord over toezicht en handhaving. Hierbij is geen termijn genoemd.
- Een voorstel over het meldpunt sociale veiligheid wordt binnenkort met MPVO in zijn beleidsstaf besproken. Er zijn in dit kader geen toezeggingen aan de TK gedaan over een algemene brief over toezicht.
- *We hebben gister besproken hoe we CA dat toezicht nu verder in proces krijgen, graag hier uitschrijven*
- C. *Strekking van de Initiatiefwet Bisschop*
 - De Initiatiefwet bevatte wijzigingen van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de sectorwetten in het funderend onderwijs.
 - De inspectie heeft daarna de onderzoekskaders 2017 voor het po, vo, so en mbo aangepast.
 - Hoofdpunt van de Initiatiefwet was dat er in de onderzoekskaders en inspectierapporten voortaan een duidelijk onderscheid moest zijn tussen enerzijds beoordeling van de naleving van wettelijke voorschriften en anderzijds stimulering van de kwaliteit.
 - De Initiatiefwet heeft ook een aantal zaken geregeld in de verhouding tussen minister – inspectie – Staten-Generaal:
 - de onderzoekskaders worden niet meer door de inspectie vastgesteld, maar door de minister op voordracht van de inspectie.
 - de minister stuurt voortaan aan de Staten-Generaal het verslag dat de inspectie maakt van het Ringenoverleg over de onderzoekskaders.
 - De minister mag het jaarwerkplan van de inspectie niet zondermeer goedkeuren; dit kan pas als er vier weken zijn verstreken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is verstuurd.

Billet
Topuurgym
(S)

D. Belangrijkste conclusies uit het evaluatierapport Bisschop

- Dit onderzoek brengt hoofdzakelijk in beeld hoe de wijzigingen in de WOT hun uitwerking in de toezichtspraktijk hebben gevonden.
- De onderzoekers concluderen dat de inspectie diverse verbeteringen heeft doorgevoerd, bijvoorbeeld in de onderzoekskaders. Zij noemen nog enkele verbetermogelijkheden, bijvoorbeeld dat de inspecteurs hun stijl kunnen aanpassen aan hun verschillende rollen.
- Het bestuur stelt elke vier jaar een schoolplan vast, waarin o.a. de ambities van de school zijn vastgelegd (voor mbo het kwaliteitsplan). Door de Initiatiefwet is bepaald dat dit schoolplan de basis vormt van het gesprek dat bestuur en inspectie hebben in het kader van haar stimulerende rol. Uit de evaluatie blijkt dan ook dat het schoolplan nog niet altijd als die basis functioneert. In 2017 hadden namelijk nog niet alle scholen een schoolplan dat was aangepast aan de nieuwe wettelijke eisen. De onderzoekers verwachten dat dit vanaf 2021 wel het geval is. Er zijn positieve geluiden uit het veld over het benutten van het schoolplan in het gesprek met de inspectie.
- De Initiatiefwet heeft ook vastgelegd dat po- en vo-besturen bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen het inspectierapport, als één van hun scholen het oordeel zeer zwak heeft gekregen. Uit de evaluatie blijkt dat dit slechts op beperkte schaal gebeurt. Maar als dit gebeurt, zijn het meestal wel langlopende procedures.
- De onderzoekers stellen dat er rond de verhouding tussen minister - inspectie - Staten-Generaal geen aanscherpingen nodig zijn. Wel zijn zij van mening dat de vraag hoever de interpretatieruimte van de inspectie reikt bij de vertaling van wettelijke eisen in standaarden voor toezicht, een spanningsveld oplevert tussen de onafhankelijkheid van de inspectie en de vaststelling van de onderzoekskaders door de minister.

E. Strekking van het experiment ILO

- In 2018 is het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsbeoordeling van start gegaan, dat beoogt bij te dragen aan de verdere doorontwikkeling van het accreditatiestelsel.
- Het doel van het experiment is om te onderzoeken of meer regie voor de opleiding bij de opleidingsbeoordeling, leidt tot versterking van de kwaliteitscultuur, meer eigenaarschap voor studenten en docenten en meer doelmatigheid.
- Vier hogescholen nemen deel aan dit experiment, met in totaal veertien opleidingen (die nagenoeg alle onderwijssectoren bestrijken). Zij kregen de ruimte om de opleidingsbeoordeling op een eigen wijze vorm te geven.
- Van de 4 geldende kwaliteitsstandaarden voor een opleidingsbeoordeling, is slechts bij toetsing van 2 standaarden nog betrokkenheid van de NVAO vereist. Binnen de European Standards and Guidelines (ESG) doet de instelling hun eigen kwaliteitstoets op de onderwijsleeromgeving en op toetsing en examinering. De beoogde en gerealiseerde leerresultaten werden nog wel door de NVAO beoordeeld.

- Daarnaast hoeven deze opleidingen niet mee te doen met het visiteren in landelijke visitatiegroepen.

F. Belangrijkste conclusies uit het evaluatierapport ILO

- De kwaliteit van het onderwijs is geborgd bij de deelnemende opleidingen: ze zijn allen positief beoordeeld als onderdeel van de opleidingsbeoordeling.
- Er zijn sterke aanwijzingen dat het bieden van meer ruimte en vertrouwen aan ho-instellingen om de eigen kwaliteitszorg vorm te geven op een manier passend bij de instelling, leidt tot het vergroten van betrokkenheid en eigenaarschap van de onderwijsgemeenschap. Dit leidt tot een versterking van de kwaliteitscultuur en minder ervaren lasten.
- Reguliere onderwijsvisitatie worden door een groot deel van de deelnemende én niet-deelnemende instellingen ervaren als een 'hoepel om doorheen te springen'. Dit komt door een te grote focus op verantwoording van een papieren realiteit die geen of te weinig verbinding heeft met de daadwerkelijk onderwijspraktijk. Men ervaart de onder eigen regie vormgegeven kwaliteitstoetsen als zinvoller.
- De hierboven beschreven knip in de 4 kwaliteitsstandaarden werd door de deelnemende instellingen unaniem als weinig succesvol geëvalueerd. Ten eerste kent het accreditatiekader inhoudelijk en conceptueel een logische samenhang. Het uit elkaar halen van de onderdelen wordt als geforceerd en onwerkbaar beschouwd.
- Het separaat toetsen op de verschillende kwaliteitsonderdelen kost eerder meer dan minder tijd. Echter, de lasten werden als minder zwaar ervaren door de opbrengsten van de onder eigen regie vormgegeven toetsing. Die opbrengsten waren bijvoorbeeld inspiratie, betrokkenheid en de focus op ontwikkelmogelijkheden. Daardoor ervaart men over het algemeen meer doelmatigheid.
- De deelnemende opleidingen waren ontslagen van de plicht om met de andere opleidingen in zogenaamde visitatiegroepen te worden gevisiteerd. Daarbij dienden zij op andere wijze vorm te geven aan de 'beoordeling van de vergelijkbaarheid'. In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat hier door alle instellingen en opleidingen nadrukkelijk gehoor aan is gegeven. Zowel deelnemende als niet-deelnemende instellingen en opleidingen relativeren daarbij sterk de mate waarin die vergelijkbaarheid in het reguliere stelsel van clustergerwijs visiteren uit de verf komt en vooral ook het belang ervan.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kennis
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

Bijlagen
11

Datum

Betreft Aanbieding onderzoekskaders 2022 Inspectie van het Onderwijs met
verslagen van de Ringen en evaluatie Initiatiefwet Bisschop c.s. en
evaluatie Experiment instellingsaccreditatie met lichtere
opleidingsaccreditatie

Met deze brief ontvangt u de onderzoekskaders 2022 en gaan we in op de
komende beleidsreacties op de evaluatie Initiatiefwet Bisschop c.s. en evaluatie
Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie.

Onderzoekskaders

Hierbij bieden wij u ter informatie de onderzoekskaders 2022 van de
Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) aan en de verslagen van
het overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere
betrokkenen, conform de Wet op het onderwijstoezicht, artikel 13, tweede lid.
(hierna: de WOT). Deze kaders hebben wij op voordracht van de inspectie
vastgesteld en worden gepubliceerd in de Staatscourant. Conform de WOT zenden
wij deze stukken ook aan de Eerste Kamer.

Het betreft de onderzoekskaders voor het primair onderwijs, het (voortgezet)
speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar
beroepsonderwijs (hierna: po, (v)so, vo en mbo).

Daarnaast zijn de onderzoekskaders voor het niet-bekostigd onderwijs in het
primair en voortgezet onderwijs ook geactualiseerd. U ontvangt ook deze kaders
ter informatie.

Scherper toezicht op basisvaardigheden in het funderend onderwijs

Vanaf komend schooljaar zal de inspectie scherper toezien op de wettelijke eisen
rondom basisvaardigheden. In de Onderzoekskaders voor de sectoren van het
funderend onderwijs is er aandacht voor de basisvaardigheden taal, rekenen en
burgerschap in zowel de standaarden van het kwaliteitsgebied Sturing,
Kwaliteitszorg en Ambitie op het schoolniveau als de standaarden van het
kwaliteitsgebied Besturing, Kwaliteitszorg en Ambitie op bestuursniveau. De
basisvaardigheden en de plek die deze hebben bij de (ontwikkeling van de) visie,
ambitie en doelen (beleid) van besturen en scholen zijn geëxpliciteerd in de
geactualiseerde onderzoekskaders, evenals de invulling en uitvoering van het
beleid en de evaluatie en verantwoording daarvan.

Deze explicitering in de onderzoekskaders op het gebied van de
basisvaardigheden loopt vooruit op de beoogde komst van een aparte standaard
basisvaardigheden. De inspanningen zijn er op gericht om deze standaard mee te
nemen in de onderzoekskaders die op 1 augustus 2023 in werking treden.

*Wat betreft in opstelling
"het aankondigen van een
fundamentele wijziging van
de onderzoekskaders volgens
jaar ongeveer o.a. de
standaard basisvaardigheden en
maatregelen in het kader van de
latenborg, en voortgezet
daarop al die twee documenten
op de korte termijn in de
staatscourant en de
herhaaltermijnen".*

"Dit als startpunt van voortgaande aanpak".

*"In lijn met
het Masterplan Bestuur 2021"*

het doel is

Deze pagina inhoudelijk opbouw vanuit de bestelling.

De lat om hoge ~~re~~ hoge kwaliteit snelle ingrijpen snelle herstellen

Onze referentie
33297107

Sneller ingrijpen, sneller herstellen

Soms zit er te veel tijd tussen het constateren van problemen op een school of bij een bestuur, en het herstel van die problemen. De inspectie heeft toegezegd aanscherpingen te doen in haar werkwijze ten behoeve van het verkorten van dit proces. Daartoe zet zij twee acties in gang.

De inspectie gaat vanaf het nieuwe schooljaar al werken met verkorte doorlooptijden bij de totstandkoming van onderzoeksrapporten. Het doel daarvan is om besturen en andere betrokkenen - zoals de schoolleiders, directeuren, ouders - vlotter te informeren over de uitkomsten van het onderzoek. De verkorting houdt het volgende in:

- Als het bestuur het conceptrapport heeft ontvangen, kan het bestuur voortaan in de daaropvolgende 2 weken reageren, in plaats van 4 weken.
- Vervolgens verwerkt de inspectie deze reactie eveneens binnen 2 weken en stelt de inspectie dan het rapport definitief vast.
- Onveranderd is dat de inspectie het rapport openbaar maakt in de - wettelijk bepaalde - vijfde week na de vaststelling. In het momenteel aanhangige wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium, wordt voorgesteld ook deze termijn te verkorten, en wel naar publicatie in de derde week na vaststelling.

Beoogde inhoudelijke bestelling hier plaatsen

Daarnaast zal de inspectie, als besturen en scholen onvoldoende verbetering laten zien, waar mogelijk opdracht geven om sneller te herstellen, bijvoorbeeld door met verschillende, passende hersteltermijnen te werken bij meerdere herstelopdrachten. Momenteel wordt in het geval van meerdere herstelopdrachten vaak de termijn gehanteerd die nodig is om aan alle herstelopdrachten te voldoen. In de toekomst zal de inspectie daarin meer differentiëren en niet meer automatisch de langste hersteltermijn als uitgangspunt nemen voor alle herstelopdrachten. De inspectie werkt nu uit bij welk type herstelopdrachten de termijnen verkort kunnen worden. Soms zijn er namelijk wettelijke hersteltermijnen verbonden aan een specifieke wettelijke bepaling, die ook per sector kunnen verschillen. De inspectie verwacht met de implementatie hiervan in 2023 te kunnen beginnen.

Het doel van de verschillende verkortingen van termijnen is sneller herstel realiseren, zodat de onderwijskwaliteit sneller weer op orde is. In specifieke situaties kan ook het sneller opleggen van sancties daaraan bijdragen. Daarom gaan we tegelijkertijd ook de beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen aanpassen. Die is nu vrij rigide vormgegeven. Soms ontstaat hierdoor een drempel om een sanctie op te leggen, terwijl in andere situaties de eerste stap (15% opschorting) onvoldoende is. De beleidsregel wordt zodanig aangepast dat er flexibeler ingespeeld kan worden op verschillende situaties.

Beleidsreacties na de zomer

Op 1 juli 2017 is de Initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog over een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (hierna: Initiatiefwet) in werking getreden. In die Initiatiefwet is geregeld dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatieverslag aan de beide kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden.

ja dat is een doel
maar hier ook nog
hoger draai plaatsen

Graag concreetiseren
de versie per
ik volg
dit niet
goed
het ook
met veranderen

Cryptisch. hier exact:
Wat passen we
waar naartoe aan en
per wanneer (per 1-07)?

Onze referentie

Sinds 1 september 2018 loopt het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie. In het experimenteerbesluit waarmee dit experiment is opgericht is geregeld dat uiterlijk in 2022 een evaluatie van het experiment plaatsvindt. In opdracht van het ministerie is door onderzoeksbureau Berenschot een evaluatie uitgevoerd. Het rapport dat door het bureau is opgeleverd is als bijlage bijgevoegd.

in het najaar
U ontvangt onze beleidsreacties op de beide evaluaties ~~na de zomer~~. *Op dat moment* ontvangt u ook de uitwerking van de opdracht uit het coalitieakkoord om *De heer Voor de beleidsbehandeling* sneller in te grijpen bij scholen die onvoldoende presteren. Ook zullen we ~~na de zomer~~ *dit najaar* ingaan op het advies van de Onderwijsraad Essentie van extern toezicht, waarop uw Kamer op 15 april jl. om een kabinetsreactie heeft gevraagd. We betrekken daarbij ook de bevindingen uit de evaluatie van het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Dennis Wiersma



Naam MPVO en mocht/parallel

15/07: opmerkingen

movo bij nota + baf.

33220431 - 33257107



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

ID. no:

Digitale minuut

Onderwerp

vaststellen onderzoekskaders 2022

Datum minuut	11-07-2022
Zaaknummer	
Zaakhouder	5.1/2.e
Directie	KENNIS

Paraferen 5.1/2.e	Akkoord 01-07-2022 13:04:31	33295101-v2,33297776-v2,33300630- v2,33292358-v1,33293864- v1,33298283-v1,33064988- v1,33065282-v1,33067321- v1,33059969-v1,33065798- v1,33056802-v1,33069070- v1,33059648-v1,33062869- v1,33065078-v1,33060857- v2,33057115-v1,33066704- v2,33067320-v2
Adviseren 5.1/2.e	Akkoord 01-07-2022 13:42:42	33295101-v2,33297776-v2,33300630- v2,33292358-v1,33293864- v1,33298283-v1,33064988- v1,33065282-v1,33067321- v1,33059969-v1,33065798- v1,33056802-v1,33069070- v1,33059648-v1,33062869- v1,33065078-v1,33060857- v2,33057115-v1,33066704- v2,33067320-v2
Adviseren 5.1/2.e namens 5.1/2.e	Akkoord 01-07-2022 14:03:34	33295101-v2,33297776-v3,33300630- v2,33292358-v1,33293864- v1,33298283-v1,33064988- v1,33065282-v1,33067321- v1,33059969-v1,33065798- v1,33056802-v1,33069070- v1,33059648-v1,33062869- v1,33065078-v1,33060857- v2,33057115-v1,33066704- v2,33067320-v2
Paraferen 5.1/2.e	Akkoord 01-07-2022 14:36:45	33295101-v2,33297776-v4,33300630- v2,33292358-v1,33293864- v1,33298283-v1,33064988- v1,33065282-v1,33067321- v1,33059969-v1,33060857- v2,33057115-v1,33066704- v2,33067320-v2

Printen 5.1/2 e	Akkoord 01-07-2022 15:38:32	33295101-v2,33297776-v5,33300630-v3,33292358-v1,33293864-v1,33298283-v1,33064988-v1,33065282-v1,33067321-v1,33059969-v1,33060857-v2,33057115-v1,33066704-v2,33067320-v2
Plaatsen in tas BWL 5.1/2 e	Akkoord 04-07-2022 07:21:20	33295101-v2,33297776-v5,33300630-v3,33292358-v1,33293864-v1,33298283-v1,33064988-v1,33065282-v1,33067321-v1,33059969-v1,33060857-v2,33057115-v1,33066704-v2,33067320-v2
Plaatsen uit Tas BWL 5.1/2 e	Akkoord 05-07-2022 12:07:20	33295101-v2,33297776-v5,33300630-v3,33292358-v1,33293864-v1,33298283-v1,33064988-v1,33065282-v1,33067321-v1,33059969-v1,33060857-v2,33057115-v1,33066704-v2,33067320-v2
Printen 5.1/2 e	Niet akkoord 08-07-2022 15:11:15	Colofon brief EK klopt niet. 08/07/22 AR 33420431-v3,33415476-v1,33411462-v1,33383701-v1,33300630-v4,33293864-v1
Accorderen uit Tas MPVO 5.1/2 e	Niet akkoord 05-07-2022 14:02:12	Opm. MPVO gemaaid op 05.07.2022. 33295101-v2,33297776-v5,33300630-v3,33292358-v1,33293864-v1,33298283-v1,33064988-v1,33065282-v1,33067321-v1,33059969-v1,33060857-v2,33057115-v1,33066704-v2,33067320-v2

Toelichting

8-7 er zijn aangepaste versies van de brief en een nieuwe nota toegevoegd. Er is geen tcversie van de aanbiedingsbrief, omdat deze dan zeer onleesbaar zou worden.

Documenten		
Referentie	Titel	Opsteller
33494643	Aanbieding EK onderzoekskaders +Bisschop+ILO (1).docx	5.1/2 e
33420431	defversie 08072022 ntb proces en planning toezichtsbrief.docx	5.1/2 e
33415476	08072022 Aanbieding TK onderzoekskaders+Bisschop+ILO.docx	5.1/2 e
33411462	08072022 Nota vaststellen onderzoekskaders+Bisschop+ILO.docx	5.1/2 e
33383701	Opmerkingen MPVO bij TK-brief 33297107.pdf	5.1/2 e
33293864	Opmerkingen MPVO bij nota 33134407.pdf	5.1/2 e

15/07



Opmerkingen mpvo d.d.
11/07/22

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap 150

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van

5.1/2e

Datum
07 juli 2022

Referentie

Bijlagen

nota

proces en planning toezichtsbrief

Intern OCW afgestemd

Aanleiding

In mei heeft u beiden met de SG gesproken over een brief toezicht met reactie op het advies van de Onderwijsraad en de evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop c.s. (hierna: initiatiefwet). De initiatiefwet gaat niet over het hoger onderwijs. U heeft destijds aangegeven met één brief over toezicht voor alle onderwijssectoren naar de Kamer te willen communiceren.

In vervolggesprekken heeft MPVO aangegeven de tijd te willen nemen voor een goed doordachte visie en uitwerking van het coalitieakkoord en gevraagd om een planning voor een brief voor de begrotingsbehandeling.

Het deel van het advies van de Onderwijsraad dat gaat over het hoger onderwijs, bevat hoofdzakelijk aanbevelingen over instellingsaccreditatie (hoger onderwijs). De reactie hierop hangt nauw samen met de recent verschenen evaluatie van het experiment instellingsaccreditatie, die vraagt om een reactie liefst kort na het zomerreces.

In deze nota vragen wij u om een besluit over de planning en het traject van een brief toezicht, waarbij de uitwerking van het coalitieakkoord, de reactie op het Onderwijsraad advies en de evaluatie van de initiatiefwet worden meegenomen. Daarnaast is de optie voor hoger onderwijs opgenomen om een afzonderlijke brief over instellingsaccreditatie op te stellen in reactie op het Onderwijsraadadvies en in vervolg op de evaluatie ILO.

Geadviseerd besluit

- Bent u akkoord met de planning en het traject van de brief en/of reactie?

Kernpunten

- De uitwerking van de maatregelen in het Coalitieakkoord voor sneller ingrijpen moeten goed doordacht worden. Aan de Kamer is toegezegd dat voor de begrotingsbehandeling een toezichtbrief wordt verstuurd inclusief uitwerking van het coalitieakkoord.
- Hiervoor vindt u onderstaand een voorstel voor een planning.
- Het is belangrijk dat het ho-deel van de reactie op het Onderwijsraadadvies samen met de reactie op de evaluatie van het experiment kort na de zomer naar de Kamer wordt verzonden (zie toelichting onder kopje 'mogelijke planning ho reactie instellingsaccreditatie').
- Dit hoeft niet aan de Ministerraad te worden voorgelegd, omdat dit voornemen reeds aan de Kamer is gemeld.

Nach overleging van de
aanvullingen bij de DGPV-memo
over 'Heidag' bespreking 'toezicht'
volgt een nieuwe planning.
Zie stuk hierboven op.

Toelichting

Planning brainstorm/heidag en traject naar Kamerbrief toe.

Vanuit DGPV is de volgende uitwerking van het proces en p traject naar de Kamerbrief gemaakt. Dit traject is voor beide

- We stellen voor twee brainstormsessies te organiseren, mede voorbereid door de directeuren en DG's.
- Op de eerste sessie, idealiter in de vorm van een heidag, focussen we op sturing en toezicht vanuit het perspectief van het bestuursdepartement. Ons voorstel is daar hoogleraar Onderwijs sociologie Sietske Waslander bij uit te nodigen, onder andere vanwege haar onderzoek naar sturingsdynamiek in het Nederlandse onderwijs. Deze heidag is visievormend en gericht op de positie en sturing door OCW.
- Bij de tweede sessie, die gericht is op de implicaties voor het toezicht, sluit de inspectie/IGO aan.
- Mede op basis van de uitkomst van de twee bijeenkomsten zullen we opties voor de vorm van een Kamerbrief voor po, vo en mbo afwegen en de brief schrijven/aanscherpen.
- Medio september leggen we het concept aan u beiden voor. Zo kan de Kamer de toezichtbrief ontvangen voor de begrotingsbehandeling.
- We richten ons in eerste instantie op afstemming van de Kamerbrief in de ministerraad via de RWIZO. Mocht er meer voorbereidingstijd nodig zijn, dan is er ook een variant opgenomen waarin er geen bespreking in de RWIZO plaats vindt. Dit is geen voorkeursoptie.

Visievorming toezicht	Datum	Deelnemers
Voorbereiding brainstorm-sessies	week van 15-19 augustus	Voorbereiding met directeuren, inspectie en DGPV/DGHBWE met dossierhouders uitwerking CA en directie Kennis; input voor heidag
Brainstormsessie I/heidag	week van 22-26 augustus	Ministers, SG, DGPV, DGHBWE hoogleraar governance, dossierhouders uitwerking CA, directie Kennis
Brainstormsessie II	week van 29 aug.-2 sept.	Ministers, IGO, dir. PO inspectie, strategisch inspecteurs/beleidsadviseurs inspectie, SG, DGPV, DGHBWE, dossierhouders uitwerking CA, directie Kennis
Kamerbrief toezicht	variant met RWIZO:	variant zonder RWIZO:
Eerste concept Kamerbrief	12-16 september	19-23 september
Bespreking in beleidsstaf MPVO	donderdag 22 september	donderdag 29 september

Datum
7 juli 2022

Tweede concept Kamerbrief (in principe tekenversie)	26 – 30 september	10-14 oktober
Aanleveren Kamerbrief aan CWIZO	vrijdag 7 oktober (<i>uitstel tot 10 okt. mogelijk</i>)	vrijdag 21 oktober (<i>uitstel tot 24 okt. mogelijk</i>)
vergadering CWIZO	maandag 17 oktober	maandag 31 oktober
vergadering RWIZO	dinsdag 1 november	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
Kamerbrief in Ministerraad	vrijdag 4 november	vrijdag 11 november

Planning ho beleidsreactie evaluatie experiment ILO

- MOCW heeft onlangs de TK geïnformeerd over het voornemen per 2025 het nieuwe systeem van instellingsaccreditatie in te voeren. Dankzij een voortraject van jaren heeft nagenoeg het hele hoger onderwijsveld in februari 2021 haar steun uitgesproken voor de invoering.
- Blijkens schriftelijke vragen van de TK over instellingsaccreditatie is de TK op het moment verdeeld over de wenselijkheid daarvan. Ook weten critici buiten de TK de laatste tijd vaker de media te vinden.
- Het recent verschenen advies van de Onderwijsraad, dat scherpe aanbevelingen doet over de eventuele invoering van instellingsaccreditatie en wijst op risico's, zet mede de toon van het huidige debat over instellingsaccreditatie.
- De evaluatie van het experiment ILO laat zien dat de deelnemende opleidingen positieve resultaten zien na het experimenteren met instellingsaccreditatie. In de nota over de onderzoekskaders is een korte samenvatting van de evaluatie opgenomen.
- Met het oog op het behouden van momentum, het draagvlak van de stakeholders en het verkrijgen van steun in de Kamer, is het van belang niet te lang te wachten met een beleidsreactie op de opmerkingen van de Onderwijsraad en de evaluatie van het experiment. Een beleidsreactie uiterlijk vlak na de zomer, is daarom wenselijk.

Mogelijke planning ho brief instellingsaccreditatie

Eerste concept gereed	Week 31 (1-5 aug)	
Bespreking MT	Week 32 (8-12 aug)	
Tweede versie	Week 33 (15-19 aug)	
Akkoord D.HO&S	Week 34 (22-26 aug)	
Start lijn MOCW	Week 35 (29 aug-2 sept)	
Ondertekening MOCW	Week 36 (5-9 sept)	
Verzending naar TK	Week 37 (12-16 sept)	



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Kennis
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Aantal aanpassingen

Onze referentie
33297107
Bijlagen
11

Datum

Betreft Aanbieding onderzoekskaders 2022 Inspectie van het Onderwijs met
verslagen van de Ringen en evaluatie Initiatiefwet Bisschop c.s. en
evaluatie Experiment instellingsaccreditatie met lichtere
opleidingsaccreditatie

Met deze brief ontvangt u de onderzoekskaders 2022. We gaan daarnaast in op de evaluatie Initiatiefwet Bisschop c.s. en de evaluatie Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie. Ook informeren we u over een wijziging van de onderzoekskaders volgend jaar aangaande de standaard basisvaardigheden en maatregelen in het kader van 'de lat omhoog'. Ten slotte gaan we in op kortere hersteltermijnen die de inspectie zal hanteren en de aanpassing van de beleidsregel over sanctionering.

Onderzoekskaders

Hierbij bieden wij u ter informatie de onderzoekskaders 2022 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) aan en de verslagen van het overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen, conform de Wet op het onderwijstoezicht, artikel 13, tweede lid. (hierna: de WOT). Deze kaders hebben wij op voordracht van de inspectie vastgesteld en worden gepubliceerd in de Staatscourant. Conform de WOT zenden wij deze stukken ook aan de Eerste Kamer.

Het betreft de onderzoekskaders voor het primair onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: po, (v)so, vo en mbo).

Daarnaast zijn de onderzoekskaders voor het niet-bekostigd onderwijs in het po en vo ook geactualiseerd. U ontvangt ook deze kaders ter informatie.

Scherper toezicht op basisvaardigheden in het funderend onderwijs

In lijn met het masterplan Basisvaardigheden zal de inspectie scherper toezien op de wettelijke eisen rondom basisvaardigheden. Dit is het startpunt voor een verdergaande aanscherping. In de onderzoekskaders voor de sectoren van het funderend onderwijs is er aandacht voor de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap in zowel de standaarden van het kwaliteitsgebied Sturing, Kwaliteitszorg en Ambitie op het schoolniveau als de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, Kwaliteitszorg en Ambitie op bestuursniveau. De basisvaardigheden en de plek die deze hebben bij de (ontwikkeling van de) visie, ambitie en doelen (beleid) van besturen en scholen zijn geëxpliciteerd in de geactualiseerde onderzoekskaders, evenals de invulling en uitvoering van het beleid en de evaluatie en verantwoording daarvan.

Pagina 2 van 3

onderwijsinstellingen aanpassen. Die is nu vrij rigide vormgegeven, waardoor de doorlooptijden lang kunnen zijn en het niet mogelijk is om flexibel de hoogte van de sanctie te bepalen. Soms ontstaat hierdoor een drempel om een sanctie op te leggen, terwijl in andere situaties de eerste stap (15% opschorting) onvoldoende is. De beleidsregel wordt per 1 januari 2023² zodanig aangepast dat er flexibeler ingespeeld kan worden op verschillende situaties.

Onze referentie
33297107

→ "Over de exacte invulling hiervan wordt u in kennis gesteld."

Beleidsreacties op evaluaties na de zomer. ^{1 september, 1 oktober} ~~Op 1 juli 2017 is de Initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog over een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (hierna: Initiatiefwet) in werking getreden. In die Initiatiefwet is geregeld dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatieverslag aan de beide kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden.~~

Aanpassing kan vlot
hebt u niet laten vertellen.

Sinds 1 september 2018 loopt het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie. In het experimenteerbesluit waarmee dit experiment is opgericht is geregeld dat uiterlijk in 2022 een evaluatie van het experiment plaatsvindt. In opdracht van het ministerie is door onderzoeksbureau Berenschot een evaluatie uitgevoerd. Het rapport dat door het bureau is opgeleverd is als bijlage bijgevoegd.

U ontvangt deze rapporten nu gelijktijdig met de onderzoekskaders. Onze beleidsreacties op de beide evaluaties ontvangt u in het najaar. Voor de begrotingsbehandeling ontvangt u ook de uitwerking van de opdracht uit het coalitieakkoord om sneller in te grijpen bij scholen die onvoldoende presteren. Ook zullen we dit najaar ingaan op het advies van de Onderwijsraad Essentie van extern toezicht, waarop uw Kamer op 15 april jl. om een kabinetsreactie heeft gevraagd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Dennis Wiersma

15/07



Opmerkingen mpvo d.d.
11/07/22

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW, MPVO

R

zie opmerkingen

Kennis

Van

5 1/2 e
5 1/2 e

Datum

29 juni 2022

Referentie

Bijlagen

16

Intern OCW afgestemd
PO, VO, MBO, HO&S, IvHO, WJZ

nota

Vaststellen en verzenden van de onderzoekskaders IvHO
naar de Staten-Generaal + evaluaties Initiatiefwet
Bisschop en ILO

Aanleiding

- U wordt beiden verzocht om het vaststellingsbesluit 'onderzoekskaders 1 augustus 2022' (voor po, so, vo en mbo) en de aanbiedingsbrieven te ondertekenen.
- Ook zijn de onderzoekskaders 2022 'niet bekostigd onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs' geactualiseerd. U wordt beiden verzocht ook dit vaststellingsbesluit te ondertekenen. Hiermee worden de onderzoekskaders 2017 'niet bekostigd primair onderwijs en voortgezet onderwijs' ingetrokken en vervangen door de nieuwe onderzoekskaders.
- De verslagen van de Ringen worden conform de Wet op het onderwijstoezicht, artikel 13, tweede lid, aangeboden aan de Staten-Generaal. Gebruikelijk is ook de onderzoekskaders aan de Staten-Generaal mee te zenden.
- In de TK-brief waarmee u de onderzoekskaders aanbiedt, zendt u ook twee andere rapporten aan de TK:
 - evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: Initiatiefwet);
 - evaluatie van het Experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsaccreditatie.
- De Initiatiefwet schrijft voor dat er voor 1 juli 2022 een evaluatieverslag aan beide kamers der Staten-Generaal wordt verzonden. Dit is op enkele dagen na niet gehaald. In de brief aan de TK wordt aangekondigd wanneer zij de beleidsreactie kunnen verwachten.
- De aanbiedingsbrief is opgesteld op basis van de uitkomsten van het overleg tussen MPVO, IGO en SG van 29 juni jl en aangepast naar aanleiding van de opmerkingen van MPVO.
- Naast de aanbieding van de onderzoekskaders gaat u in op het verscherpte toezicht op de basisvaardigheden in het po en vo (vooruitlopend op de komst van een aparte standaard basisvaardigheden), de aankondiging van de wijziging van de beleidsregel financiële sancties en de aankondiging dat de inspectie de hersteltermijnen voor po, vo en mbo aanpast.
- In deze brief wordt ook melding gemaakt van de uitwerking van het coalitieakkoord over sneller ingrijpen bij scholen die onvoldoende presteren en over een kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad Essentie van extern toezicht. Beide punten hangen namelijk samen met de twee evaluatierapporten (zie verder hieronder de toelichting).

Datum
29 juni 2022

Aanpassingen nota en brief

- Naast de tekstsuggesties zijn de opmerkingen op de eerdere nota en brief verwerkt, te weten:

Tijdstippen inwerkingtreding

In de brief is geëxpliciteerd dat vanaf het nieuwe schooljaar (2022/2023) de hersteltermijnen voor herstelopdrachten en de doorlooptijden bij de totstandkoming van onderzoeksrapporten worden verkort.

Aanpak, zie brief

Met betrekking tot de aanpassing van de beleidsregel rond sanctioneren (financiële sancties) is het advies dit vanuit een uitgewerkte visie op toezicht vorm te geven en daarmee per 1 januari 2023 te laten ingaan. Intussen is aanpassing van de beleidsregel rond sanctioneren (financiële sancties) per 1 september ook niet haalbaar noch wenselijk. De beleidsregel dient in het kader van een zorgvuldig proces, nog voor uitvoeringstoets aan DUO voorgelegd te worden. Zij hebben 6 weken de tijd om de uitvoeringstoets uit te voeren. Vervolgens heeft DUO ook tijd nodig om de regeling te implementeren. Daarnaast is een snelle aanpassing ook niet wenselijk, omdat wijzigingen op deze korte termijn enkel summier kunnen zijn. Verschillende vraagstukken en consequenties van aanpassing moeten nog doordacht worden. Dit nemen we de komende maanden expliciet mee, onder andere in de brainstormsessies over toezicht, die op verzoek van MPVO worden georganiseerd. Met dit tijdsplan kunnen in de uitwerking van de aanpassing van de beleidsregel ook de gevolgen vanuit het wetsvoorstel bestuurlijk instrumentarium worden meegenomen, en is daardoor de inwerkingtreding van 1 januari 2023 ook een logisch moment. In de brief wordt als datum van inwerkingtreding van de aanpassing van de beleidsregel 1 januari 2023 genoemd.

Maak sneller.
1-10 of
1-09

Wijzigingen volgend onderzoekskader

In de brief wordt de komst van een aparte standaard basisvaardigheden aangekondigd. Het doel is om deze standaard mee te nemen in de onderzoekskaders die op 1 augustus 2023 in werking treden. Het invoeren van een aparte standaard voor basisvaardigheden zal ook gevolgen hebben voor de rest van het kader. De wijziging zal dus niet tot enkel die standaard beperkt blijven. Daar bovenop zou de verdere uitwerking van het coalitieakkoord nog kunnen leiden tot andere, fundamentele wijzigingen in de onderzoekskaders van de inspectie. In de brief staat dit nu ook op deze manier geformuleerd.

Verder aan schrijven in tekst, zie brief

Geadviseerd besluit

- U wordt beiden verzocht het vaststellingsbesluit en de toelichting voor de onderzoekskaders 2021 te ondertekenen.

Nog aantal aanpassingen. Zie brief

- U wordt beiden verzocht om het vaststellingsbesluit en de toelichting voor de onderzoekskaders niet bekostigd onderwijs voor primair en voortgezet onderwijs te ondertekenen.
- U wordt beiden verzocht de aanbiedingsbrieven aan de Eerste Kamer en de Tweede Kamer te ondertekenen.
- Akkoord om de twee evaluatierapporten (Initiatiefwet en Experiment ILO) – zoals gebruikelijk – openbaar te maken door middel van toezending aan de TK en publicatie op Rijksoverheid.nl. Verder kondigt u bij de TK aan dat u na de zomer met een beleidsreactie komt op deze rapporten.

Kernpunten

Onderzoekskaders:

- *Reguliere onderzoekskaders po, vo en mbo*
De inspecteur-generaal doet een voordracht voor de bijstelling van de onderzoekskaders. In 2021 zijn de onderzoekskaders vernieuwd. In deze bijstelling zijn de wijzigingen in wet- en regelgeving verwerkt. Daarnaast is er extra aandacht besteed aan basisvaardigheden in het funderend onderwijs in deze bijstelling. In de aanbiedingsnota geeft de inspectie aan welke wijzigingen zijn doorgevoerd.
- *Onderzoekskaders niet-bekostigd onderwijs (funderend)*
De onderzoekskaders 2022 niet-bekostigd onderwijs volgen niet de reguliere procedures en worden niet ieder jaar bijgesteld. Dit jaar zijn deze onderzoekskaders wel vernieuwd, onder andere vanwege de nieuwe eisen vanuit de wet verduidelijking burgerschapsopdracht funderend onderwijs.

Aanbiedingsbrief:

- U meldt verder in de brief dat uw reactie op de twee evaluatierapporten na de zomer komt, evenals de beleidsreactie op het advies Essentie van extern toezicht van de Onderwijsraad.
- Deze reacties volgen voor funderend onderwijs op hetzelfde moment als de uitwerking van de opdracht uit het coalitieakkoord over sneller ingrijpen bij scholen die onvoldoende presteren.
- De reactie op het rapport ILO voor hoger onderwijs volgt vlak na de zomer.

Toelichting

Reguliere onderzoekskaders

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

Enkele aandachtspunten bij de wijzigingen reguliere onderzoekskaders

- Voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs is de tekst in de Onderzoekskaders die gaat over de werkwijze betreffende nieuwe scholen (wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen) verduidelijkt zodat helder is wat nieuwe scholen vanaf 1 augustus 2023 kunnen verwachten qua toezicht. Dat gaat zowel over de vorm waarin en het moment waarop toezicht plaatsvindt – uiterlijk een jaar na de start een eerste kwaliteitsonderzoek naar risico's – als over de wijze van beoordeling.
- In het mbo is met het nieuwe artikel 6.1.4b van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs per 1 augustus 2022 een expliciete wettelijke basis aanwezig voor het oordeel 'Zeer zwak'. Analooq aan de reeds bestaande regelgeving inzake het Zeer zwak oordeel in de sectoren van het funderend onderwijs is het oordeel ook in het mbo een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Besturen kunnen tegen het oordeel Zeer zwak en tegen de daaruit voortvloeiende waarschuwing (die in ultimo kan leiden tot intrekking van het recht om de opleiding te verzorgen) bezwaar maken. Tegen de beslissing op bezwaar kan – indien het bestuur dat wenst – beroep worden ingesteld.

Basisvaardigheden

- In de Onderzoekskaders voor de sectoren van het funderend onderwijs is het accent op de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap verwerkt in zowel de standaarden van het kwaliteitsgebied Sturing, Kwaliteitszorg en Ambitie op het schoolniveau als de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, Kwaliteitszorg en Ambitie op bestuursniveau. De basisvaardigheden en de plek die deze hebben bij de (ontwikkeling van de) visie, ambitie en doelen (beleid) van besturen en scholen worden geëxpliciteerd in het toezicht, evenals de invulling en uitvoering van het beleid en de evaluatie en verantwoording daarvan.
- Het genoemde accent is niet verwerkt in het mbo-kader. De inspectie heeft hierover twee bestuurlijke overleggen gevoerd met het bestuur van de MBO Raad. De sector mbo werkt proactief aan een robuuste aanpak voor basisvaardigheden in de eigen sector. Deze aanpak is al eerder in gang gezet met de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe rekenaanpak, inclusief nieuwe rekeneisen per mbo-niveau met bijbehorende slaag-zakregeling, nieuwe instellingsexamens en de oprichting van een examencoöperatie, die vanaf het schooljaar 2022/2023 geldt. Daarnaast hebben basisvaardigheden een prominente plek in de Werkagenda mbo die als uitwerking van het coalitieakkoord voor het mbo wordt gemaakt en waarbinnen, mede naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de referentieniveaus, wordt ingezet op verbreding van de aanpak zoals die is gehanteerd voor rekenen naar taal. Voor burgerschap heeft de ALV van de MBO Raad vijf verenigingsafspraken burgerschap aangenomen. Met deze afspraken bevestigen de bestuurders het belang om burgerschap op een hoger plan te brengen.

- Basisvaardigheden blijven op basis van het reeds geldende toezichtkader een belangrijk onderwerp (van gesprek) binnen de lopende en toekomstige toezichtactiviteiten in het mbo, zowel in het instellingstoezicht en binnen de 4JO's als binnen het stelseltoezicht. Deze resultaten van deze toezichtactiviteiten zullen in 2022 leiden naar een nieuw weegmoment voor de inspectie. De verdere uitwerking van het coalitieakkoord kan ook leiden tot andere, fundamentele wijzigingen in de onderzoekskaders van volgend jaar. *Handwritten note: Het is te verwachten dat bij de...*

Consultatie van het veld

Conform de voorschriften van artikel 13, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht heeft de Inspectie van het Onderwijs overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Dit overleg heeft plaatsgevonden in de zogenoemde Ringen – het overlegorgaan waarin de inspectie jaarlijks een aantal keer met de vertegenwoordigers uit het veld samenkomt om ontwikkelingen in het toezicht en de ervaringen van het veld uit te wisselen. In de Ringen hebben verschillende organisaties hun zorgen en bezwaren geuit over de explicitering van de basisvaardigheden. Voor het funderend onderwijs heeft de inspectie deze bezwaren niet gehonoreerd.

Onderzoekskaders niet-bekostigd onderwijs po en vo

De onderzoekskaders voor het niet-bekostigd onderwijs waren toe aan actualisatie, gelet op de verduidelijking van de burgerschapsopdracht in de sectorwetten waaraan de scholen zich moeten houden en daarmee samenhangend het toezicht daarop.

De onderzoekskaders zijn bijgesteld op een viertal punten.

- De terminologie sluit beter aan bij de wet. Overal waar in de beide onderzoekskaders gesproken werd over 'advies' in de oude onderzoekskaders, staat nu 'besluit'.
- Grondslag voor openbaarmaking van het inspectiebesluit is toegevoegd in beide onderzoekskaders.
- In het VO onderzoekskader zijn de wetsartikelen omgenummerd volgens de nummering van de artikelen in de WVO 2022.
- In beide onderzoekskaders is in overeenstemming met de wet aangepast dat subcriteria 6.2 en 6.3 stimulerend zijn (signaleren van ondersteuningsbehoefte voor niet-bekostigd onderwijs blijft verplicht; bepalen van de aard van die ondersteuning en uitvoering daarvan is stimulerend).

Aandachtspunten bij onderzoekskaders niet-bekostigd onderwijs po-vo

In deze onderzoekskaders is neergelegd dat de inspectie bepaalde aspecten van kwaliteit zal hanteren bij het toezicht op niet-bekostigde scholen. Deze aspecten van kwaliteit lijken echter geen duidelijke wettelijke basis te hebben sinds de invoering van de Wet Bisschop c.s. (Stb 2016, 179).

Er moet dus zo snel mogelijk worden onderzocht of en hoe de kaders moeten worden aangepast in het licht van de Wet Bisschop. Dit onderzoek zullen wij op

de kortst mogelijke termijn afronden. Daar is echter meer tijd voor nodig, mede omdat deze aanpassingen grote gevolgen kunnen hebben voor de praktijk, dat immers nu nog is ingesteld op de hantering van de "aspecten van kwaliteit" in het toezicht. Die werkwijze is overigens ook met het veld besproken (zie hierboven, onder het kopje "Consultatie van het veld"). *Ontvangt de Kamer na de zomer?*

Tegelijkertijd is er ook groot belang bij snelle aanpassing van de kaders aan de per 1 augustus 2021 aangescherpte burgerschapsopdracht (die eigenlijk al een jaar geleden had moeten zijn doorgevoerd). Zonder die aanpassing is er immers onduidelijkheid over de vraag hoe de inspectie de burgerschapsopdracht ten aanzien van particuliere scholen interpreteert. Dat zou voor problemen in het toezicht en de handhaving kunnen zorgen ingeval zich een incident met anti-rechtsstatelijk onderwijs op een particuliere school voordoet. Om die reden worden deze kaders nu toch ter vaststelling aan u voorgelegd.

Toelichting bij evaluatierapporten, Onderwijsraadadvies en uitwerking coalitieakkoord

A. Context

- De afgelopen tijd heeft de SG met u beiden gesproken over een integrale brief over het toezicht voor de sectoren po, vo, mbo en ho. MPVO heeft hierbij aangegeven inhoud en proces eerst voor de sectoren po en vo in beeld te willen brengen en afhankelijk van die opbrengst te bepalen of een integrale brief de geëigende weg is of dat een andere vorm passender is. Als er voor een andere vorm dan een integrale brief gekozen wordt, vindt hierover afstemming met SG, MPVO en MOCW plaats. In een aparte nota over planning vindt u een voorstel om voor een andere vorm te kiezen.
- Als er gekozen wordt voor een integrale brief, komt daarin de uitwerking van het coalitieakkoord aan de orde, waarbij een reactie wordt gegeven over de twee genoemde evaluatierapporten. Ook wordt in die brief ingegaan op het advies van de Onderwijsraad Essentie van extern toezicht, waar de TK om een beleidsreactie heeft gevraagd.
- De SG heeft ook met u besproken dat een dergelijke brief in het najaar verzonden kan worden.
- MPVO heeft aan de directies PO/VO gemeld dat het proces in juni inderdaad nog niet rijp was voor een Kamerbrief op korte termijn, maar dat hij wel met hen een plan wilde maken om daar snel en met een goed proces toe te komen. Dan wordt ook gezien op welke manier het advies van de Onderwijsraad en de evaluatie van de Initiatiefwet een plaats kunnen krijgen bij de uitwerking van het coalitieakkoord. In een aparte nota over planning en traject vindt u een voorstel voor een planning.

B. Toelichting op de planning

Beleidsreactie evaluatie Bisschop

- In de Initiatiefwet is geregeld dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet (i.c. voor 1 juli 2022) een evaluatieverslag aan de beide kamers der Staten-Generaal moet worden gezonden. Onder het vorige kabinet is hiertoe een evaluatieonderzoek uitgezet bij Oberon.

Beleidsreactie evaluatie Experiment ILO (geldt alleen voor hoger onderwijs)

- MOCW heeft onlangs de TK geïnformeerd over het voornemen per 2025 het nieuwe systeem van instellingsaccreditatie in te voeren. Dankzij een voortraject van jaren heeft nagenoeg het hele hoger onderwijsveld in februari 2021 haar steun uitgesproken voor de invoering.
- Blijkens schriftelijke vragen van de TK over instellingsaccreditatie is de TK op het moment verdeeld over de wenselijkheid daarvan. Ook weten critici buiten de TK de laatste tijd vaker de media te vinden.
- Het recent verschenen advies van de Onderwijsraad, dat scherpe aanbevelingen doet over de eventuele invoering van instellingsaccreditatie en wijst op risico's, zet mede de toon van het huidige debat over instellingsaccreditatie.
- Met het oog op het behouden van momentum, het draagvlak van de stakeholders en het verkrijgen van steun in de Kamer, is het van belang niet te lang te wachten met een beleidsreactie op de opmerkingen van de Onderwijsraad en de evaluatie van het experiment. Een beleidsreactie uiterlijk vlak na de zomer, is daarom wenselijk.

Beleidsreactie advies Onderwijsraad Essentie van extern toezicht

- De TK heeft op 15 april jl. gevraagd om een beleidsreactie op het advies van de raad. De TK heeft hierbij geen termijn genoemd.

Uitwerking van het coalitieakkoord po/vo

- Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium heeft MPVO toegezegd in het najaar met een brief over toezicht te komen. Eerder is een brief over toezicht wel door MPVO genoemd, maar zonder precieze toezeggingen over de planning:
 - In het tweeminutendebat over de onderzoekskaders op 27 januari jl. heeft MPVO in het kader van de aangehouden motie De Hoop (vierjaarlijks bezoek scholen) gezegd dat hij de TK 'snel' en 'op korte termijn' wil informeren over de uitwerking van het coalitieakkoord.
 - In de Planningsbrief van 14 februari 2022 is opgenomen dat 'rond of zo mogelijk voor de zomer' wordt voortgebouwd op de activiteiten uit het masterplan basisvaardigheden en dat er dan een licht wordt geworpen op alle maatregelen uit het regeerakkoord over de versterking van de brede kwaliteit van het funderend onderwijs.
 - In het masterplan basisvaardigheden van 12 mei 2022 heeft MPVO toegezegd dat hij op korte termijn met de inspectie bespreekt hoe zij haar bijdrage aan de aanpak van basisvaardigheden verder verscherpt. Ook heeft hij in dat plan toegezegd de TK in de zomer te informeren over de verdere uitwerking van het masterplan. In het TK-debat over basisvaardigheden heeft MPVO toegezegd

dat de TK nog een brief krijgt op basis van de plannen uit het coalitieakkoord over toezicht en handhaving. Hierbij is geen termijn genoemd.

- o Een voorstel over het meldpunt sociale veiligheid wordt binnenkort met MPVO in zijn beleidsstaf besproken. Er zijn in dit kader geen toezeggingen aan de TK gedaan over een algemene brief over toezicht.
- o U vindt in een aparte nota een voorstel voor het proces en de planning.

C. Strekking van de Initiatiefwet Bisschop

- De Initiatiefwet bevatte wijzigingen van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de sectorwetten in het funderend onderwijs.
- De inspectie heeft daarna de onderzoekskaders 2017 voor het po, vo, so en mbo aangepast.
- Hoofdpunt van de Initiatiefwet was dat er in de onderzoekskaders en inspectierapporten voortaan een duidelijk onderscheid moest zijn tussen enerzijds beoordeling van de naleving van wettelijke voorschriften en anderzijds stimulering van de kwaliteit.
- De Initiatiefwet heeft ook een aantal zaken geregeld in de verhouding tussen minister – inspectie – Staten-Generaal:
 - o de onderzoekskaders worden niet meer door de inspectie vastgesteld, maar door de minister op voordracht van de inspectie.
 - o de minister stuurt voortaan aan de Staten-Generaal het verslag dat de inspectie maakt van het Ringenoverleg over de onderzoekskaders.
 - o De minister mag het jaarwerkplan van de inspectie niet zondermeer goedkeuren; dit kan pas als er vier weken zijn verstreken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan aan de Staten-Generaal is verstuurd.

D. Belangrijkste conclusies uit het evaluatierapport Bisschop

- Dit onderzoek brengt hoofdzakelijk in beeld hoe de wijzigingen in de WOT hun uitwerking in de toezichtspraktijk hebben gevonden.
- De onderzoekers concluderen dat de inspectie diverse verbeteringen heeft doorgevoerd, bijvoorbeeld in de onderzoekskaders. Zij noemen nog enkele verbetermogelijkheden, bijvoorbeeld dat de inspecteurs hun stijl kunnen aanpassen aan hun verschillende rollen.
- Het bestuur stelt elke vier jaar een schoolplan vast, waarin o.a. de ambities van de school zijn vastgelegd (voor mbo het kwaliteitsplan). Door de Initiatiefwet is bepaald dat dit schoolplan de basis vormt van het gesprek dat bestuur en inspectie hebben in het kader van haar stimulerende rol. Uit de evaluatie blijkt dan ook dat het schoolplan nog niet altijd als die basis functioneert. In 2017 hadden namelijk nog niet alle scholen een schoolplan dat was aangepast aan de nieuwe wettelijke eisen. De onderzoekers verwachten dat dit vanaf 2021 wel het geval is. Er zijn positieve geluiden uit het veld over het benutten van het schoolplan in het gesprek met de inspectie.
- De Initiatiefwet heeft ook vastgelegd dat po- en vo-besturen bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen het inspectierapport, als één van hun scholen het oordeel zeer zwak heeft gekregen. Uit de evaluatie blijkt dat dit

slechts op beperkte schaal gebeurt. Maar als dit gebeurt, zijn het meestal wel langlopende procedures.

- De onderzoekers stellen dat er rond de verhouding tussen minister - inspectie - Staten-Generaal geen aanscherpingen nodig zijn. Wel zijn zij van mening dat de vraag hoever de interpretatieruimte van de inspectie reikt bij de vertaling van wettelijke eisen in standaarden voor toezicht, een spanningsveld oplevert tussen de onafhankelijkheid van de inspectie en de vaststelling van de onderzoekskaders door de minister.

Dus?!

E. Strekking van het experiment ILO

- In 2018 is het experiment instellingsaccreditatie met lichtere opleidingsbeoordeling van start gegaan, dat beoogt bij te dragen aan de verdere doorontwikkeling van het accreditatiestelsel.
- Het doel van het experiment is om te onderzoeken of meer regie voor de opleiding bij de opleidingsbeoordeling, leidt tot versterking van de kwaliteitscultuur, meer eigenaarschap voor studenten en docenten en meer doelmatigheid.
- Vier hogescholen nemen deel aan dit experiment, met in totaal veertien opleidingen (die nagenoeg alle onderwijssectoren bestrijken). Zij kregen de ruimte om de opleidingsbeoordeling op een eigen wijze vorm te geven.
- Van de 4 geldende kwaliteitsstandaarden voor een opleidingsbeoordeling, is slechts bij toetsing van 2 standaarden nog betrokkenheid van de NVAO vereist. Binnen de European Standards and Guidelines (ESG) doet de instelling hun eigen kwaliteitstoets op de onderwijsleeromgeving en op toetsing en examinering. De beoogde en gerealiseerde leerresultaten werden nog wel door de NVAO beoordeeld.
- Daarnaast hoeven deze opleidingen niet mee te doen met het visiteren in landelijke visitatiegroepen.

F. Belangrijkste conclusies uit het evaluatierapport ILO

- De kwaliteit van het onderwijs is geborgd bij de deelnemende opleidingen: ze zijn allen positief beoordeeld als onderdeel van de opleidingsbeoordeling.
- Er zijn sterke aanwijzingen dat het bieden van meer ruimte en vertrouwen aan ho-instellingen om de eigen kwaliteitszorg vorm te geven op een manier passend bij de instelling, leidt tot het vergroten van betrokkenheid en eigenaarschap van de onderwijsgemeenschap. Dit leidt tot een versterking van de kwaliteitscultuur en minder ervaren lasten.
- Reguliere onderwijsvisitatie worden door een groot deel van de deelnemende én niet-deelnemende instellingen ervaren als een 'hoepel om doorheen te springen'. Dit komt door een te grote focus op verantwoording van een papieren realiteit die geen of te weinig verbinding heeft met de daadwerkelijk onderwijspraktijk. Men ervaart de onder eigen regie vormgegeven kwaliteitstoetsen als zinvoller.
- De hierboven beschreven knip in de 4 kwaliteitsstandaarden werd door de deelnemende instellingen unaniem als weinig succesvol geëvalueerd. Ten

Datum
29 juni 2022

eerste kent het accreditatiekader inhoudelijk en conceptueel een logische samenhang. Het uit elkaar halen van de onderdelen wordt als geforceerd en onwerkbaar beschouwd.

- Het separaat toetsen op de verschillende kwaliteitsonderdelen kost eerder meer dan minder tijd. Echter, de lasten werden als minder zwaar ervaren door de opbrengsten van de onder eigen regie vormgegeven toetsing. Die opbrengsten waren bijvoorbeeld inspiratie, betrokkenheid en de focus op ontwikkelmogelijkheden. Daardoor ervaart men over het algemeen meer doelmatigheid.
- De deelnemende opleidingen waren ontslagen van de plicht om met de andere opleidingen in zogenaamde visitatiegroepen te worden gevisiteerd. Daarbij dienden zij op andere wijze vorm te geven aan de 'beoordeling van de vergelijkbaarheid'. In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat hier door alle instellingen en opleidingen nadrukkelijk gehoor aan is gegeven. Zowel deelnemende als niet-deelnemende instellingen en opleidingen relativeren daarbij sterk de mate waarin die vergelijkbaarheid in het reguliere stelsel van clustergewijs visiteren uit de verf komt en vooral ook het belang ervan.



nota

TER INFORMATIE
Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van

5.1/2.e

T +3165.1/2.e

Datum

14 juli 2022

Referentie

Bijlagen

2

concept jaarwerkplan 2023 IvhO

Aanleiding

Hierbij ontvangt u ter informatie het ontwerp jaarwerkplan 2023 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvhO) en de aanbiedingsnota van de inspectie.

Toelichting

De inspectie richt haar werkzaamheden in op basis van het jaarwerkplan, bedoeld in artikel 7, van de WOT. In de Regeling Inspectie van het Onderwijs (hierna: RIO) staat beschreven hoe het proces van afstemming tussen de IvhO en het departement verloopt. De volgende stappen zijn uitgewerkt.

- Over de inhoud van het jaarwerkplan en de wisselwerking tussen het jaarwerkplan en het beleid van het ministerie vindt jaarlijks voor 1 juni een werkconferentie plaats met de inspectie en de betrokken organisatieonderdelen van het ministerie.
- De inspectie legt de Minister jaarlijks voor 1 juli het ontwerp van het jaarwerkplan voor.
- Daarna stelt de inspectie na afstemming met de betrokken organisatieonderdelen het ontwerp voor 1 september vast.
- Het jaarwerkplan behoeft de goedkeuring van de Minister.
- Deze goedkeuring wordt niet eerder verleend dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan door de Minister aan de Staten-Generaal is overgelegd.
- Indien dit leidt tot aanpassingen in het ontwerp-jaarwerkplan, stelt de inspectie het ontwerp van het jaarwerkplan opnieuw vast, alvorens deze goedkeuring kan worden verleend.

Voor het jaarwerkplan 2023 zijn deze termijnen iets aangepast, na overleg tussen inspectie en departement, om goed te kunnen aansluiten op de huidige uitwerkingen.

- Het ontwerp jaarwerkplan is op 3 juli aangeboden aan het departement. Dit is het startpunt voor het ambtelijk overleg.
- Op 19 september vindt de werkconferentie plaats tussen IvhO en de organisatieonderdelen van het departement.
- Voor de miniconferentie worden er nog met u beiden brainstormbijeenkomsten over toezicht gepland.

- Uitkomsten van deze overleggen kunnen, waar relevant, nog meegenomen worden bij de werkconferentie op 19 september over het ontwerp-jaarwerkplan.
- Daarna stelt de inspectie het ontwerp-jaarwerkplan vast.
- U ontvangt beiden eind september het ontwerp-jaarwerkplan ter goedkeuring.
- Het ontwerp jaarwerkplan dient eerst nog vier weken voorgelegd te worden aan de Staten-Generaal.
- Indien er geen wijzigingen zijn, kunt u het jaarwerkplan 2023 van de inspectie daarna goedkeuren.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

TER INFORMATIE

Aan: MOCW, MPVO

Kennis

Van

5.1/2.e

T +31(0)5.1/2.e

Datum

14 juli 2022

Referentie

Bijlagen

2

nota

concept jaarwerkplan 2023 IvhO

Wat vragen

Zitten de afspraken over korte termijnen hier al goud in?

Aanleiding

Hierbij ontvangt u ter informatie het ontwerp jaarwerkplan 2023 van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: IvhO) en de aanbiedingsnota van de inspectie.

Toelichting

De inspectie richt haar werkzaamheden in op basis van het jaarwerkplan, bedoeld in artikel 7, van de WOT. In de Regeling Inspectie van het Onderwijs (hierna: RIO) staat beschreven hoe het proces van afstemming tussen de IvhO en het departement verloopt. De volgende stappen zijn uitgewerkt.

- Over de inhoud van het jaarwerkplan en de wisselwerking tussen het jaarwerkplan en het beleid van het ministerie vindt jaarlijks voor 1 juni een werkconferentie plaats met de inspectie en de betrokken organisatieonderdelen van het ministerie.
- De inspectie legt de Minister jaarlijks voor 1 juli het ontwerp van het jaarwerkplan voor. *→ Heb ik dat schriftelijk?*
- Daarna stelt de inspectie na afstemming met de betrokken organisatieonderdelen het ontwerp voor 1 september vast.
- Het jaarwerkplan behoeft de goedkeuring van de Minister.
- Deze goedkeuring wordt niet eerder verleend dan vier weken nadat het ontwerp van het jaarwerkplan door de Minister aan de Staten-Generaal is overgelegd.
- Indien dit leidt tot aanpassingen in het ontwerp-jaarwerkplan, stelt de inspectie het ontwerp van het jaarwerkplan opnieuw vast, alvorens deze goedkeuring kan worden verleend.

Waarom niet ook op met Buys?

Voor het jaarwerkplan 2023 zijn deze termijnen iets aangepast, na overleg tussen inspectie en departement, om goed te kunnen aansluiten op de huidige uitwerkingen.

- Het ontwerp jaarwerkplan is op 3 juli aangeboden aan het departement. Dit is het startpunt voor het ambtelijk overleg.
- Op 19 september vindt de werkconferentie plaats tussen IvhO en de organisatieonderdelen van het departement.
- Voor de miniconferentie worden er nog met u beiden brainstormbijeenkomsten over toezicht gepland.

Ab. 20.

- Uitkomsten van deze overleggen kunnen, waar relevant, nog meegenomen worden bij de werkconferentie op 19 september over het ontwerp-jaarwerkplan.
- Daarna stelt de inspectie het ontwerp-jaarwerkplan vast.
- U ontvangt beiden eind september het ontwerp-jaarwerkplan ter goedkeuring.
- Het ontwerp jaarwerkplan dient eerst nog vier weken voorgelegd te worden aan de Staten-Generaal.
- Indien er geen wijzigingen zijn, kunt u het jaarwerkplan 2023 van de inspectie daarna goedkeuren.

Datum
14 juli 2022



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

MOCW en MPVO door tussenkomst van SG

nota

Ontwerp Jaarwerkplan 2023
Inspectie van het Onderwijs

Verzenddatum
3 juli 2022

Onze referentie
[redacted]

Telefoon
06-5.1/2 e [redacted]

E-mailadres
5.1/2 e [redacted]@owinsp.nl

Bijlagen
Ontwerp Jaarwerkplan 2023
Inspectie van het Onderwijs

Datum ontwerp
29 juni 2022

Kopie aan
OCW: 5.1/2 e [redacted]

en 5.1/2 e [redacted] (Kennis), Team
Toezicht (via 5.1/2 e [redacted] en
5.1/2 e [redacted])

IvHO: leden MTI, 5.1/2 e [redacted]

[redacted] (Kennis),
5.1/2 e [redacted] (Com),
5.1/2 e [redacted] (BI),

**Aanwijzing voor
registratie/archivering:**

- Afgedaan
- Deponeren

Paraaf (ontwerper)
5.1/2 e [redacted]

Paraaf (1)

Paraaf (2)

Paraaf (3)

Paraaf (4)

Paraaf (eind)
5.1/2 e [redacted]

Samenvatting van voorstel of informatie

Hierbij bied ik u het Ontwerp Jaarwerkplan 2023 van de Inspectie van het Onderwijs aan ten behoeve van overleg. Dat ik het aan u aanbied voor overleg, wordt voorgeschreven door de Regeling Inspectie van het Onderwijs. Daarbij is het goed dat u weet dat dit overleg - zoals óók in de regeling staat - in eerste instantie op ambtelijk niveau plaatsvindt. Daarvoor gebruiken we de komende weken (juli/medio augustus).

Op 19 september zal het ontwerp Jaarwerkplan 2023 aan de orde komen in de periodieke ambtelijke miniconferentie tussen beleidsdepartement en inspectie. Vervolgens stel ik het ontwerp vast. De Regeling Inspectie van het Onderwijs schrijft vaststelling voor 1 september voor. Maar omdat de miniconferentie dit jaar later plaatsvindt, zal dat ook gelden voor de vaststelling.

*Waarom staat dat er
eigenlijk zo? klinkt
samenhangend*

Verzenddatum

3 juli 2022

Onze referentie

Na vaststelling zal ik u het Ontwerp Jaarwerkplan 2023 ter goedkeuring aanbieden. Op basis van artikel 7 van de Wet op het onderwijstoezicht verleent u uw goedkeuring aan het Jaarwerkplan 2021 niet eerder dan vier weken nadat het ontwerp daarvan aan de Staten-Generaal is overgelegd.

Inspecteur-generaal van het Onderwijs,

5.1/2a



Alida Oppers



TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW, MPVO (volgtijdelijk, MPVO via MOCW)

Voortgezet Onderwijs

Van

5.12.e

15.12.e

Datum

11 augustus 2022

Referentie

Bijlagen

1 - overzichtstabel maatregelen
'de lat omhoog'

2 - conceptbeleidsregel

3 - wijzigingenoverzicht per
artikel

Intern OCW afgestemd

DUO, HOenS, IVHO, Kennis,
MBO, PO, VO, WJZ

nota

Wijziging Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde
onderwijsinstellingen

Aanleiding

Naar aanleiding van het coalitieakkoord worden maatregelen uitgewerkt om sneller en harder te kunnen ingrijpen bij instellingen die onvoldoende presteren of in bredere zin tekortschieten in hun naleving van wettelijke voorschriften (hierna: de lat omhoog). Onderdeel hiervan is aanpassing van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen (hierna: de beleidsregel). Bijgaand een eerste conceptversie van deze aanpassing, waarop u beiden uw reactie kunt geven. De planning is dat deze nieuwe beleidsregel zo snel mogelijk, dat kan zonder tegenvallers per 15 november, in werking treedt.

goed werk!!

Kern

- De aanpassing van de beleidsregel is maatregel 4d, en deels een uitwerking van maatregel 4c van het totaalpakket aan maatregelen voor 'de lat omhoog', zie voor het totaaloverzicht aan maatregelen bijlage 1.
- Vanwege de gewenste snelheid in inwerkingtreding wordt u los over deze maatregel geïnformeerd.
- Over het totaalpakket bent u eerder in nota's geïnformeerd, en hierover vinden ook brainstormsessies plaats in augustus/september.
- Veel van de maatregelen van 'de lat omhoog' zijn al in gang gezet, een klein deel (zie ad b.) daarvan is alvast toegelicht in de Kamerbrief van 22 juli jl. over de onderzoekskaders, het overige komt in de toezichtsbrieven van dit najaar.
- Na de brainstormsessies ontvangt u een nota en concepttoezichtsbrieven met een uitwerking van de andere maatregelen.
- In deze toezichtsbrieven zal de TK ook geïnformeerd worden over de nieuwe beleidsregel.

graag een bellen, nog wat extra info graag
(voor 5 september)

Beslispunt

1. Bent u akkoord met de mogelijkheid van een extra sanctie van 25% bij herhaaldelijk onrechtmatig bestede of verkregen bekostiging? (zie toelichting, ad c, nummer I)
2. Bent u akkoord met de voorgestelde termijnen per sanctiestap? Doordat de inspectie naast de wijziging van deze beleidsregel haar werkwijze aanpast, ontstaat er in minder gevallen een 'gat' tussen sancties. (zie toelichting, ad c, nummer III)

3. Bent u akkoord met de invoering van een onder- en bovengrens in sanctiepercentages, waarbinnen kan worden gedifferentieerd? (zie toelichting, ad c, nummer IV)

Leeswijzer

Deze nota bevat op de volgende onderdelen een toelichting:

- a. Inleiding
- b. Samenhang wijziging beleidsregel t.o.v. andere maatregelen voor 'de lat omhoog';
- c. Overzicht van de voorgestelde wijzigingen in de beleidsregel;
- d. Mandaat inspectie;
- e. Overgangsrecht;
- f. Effecten beleidsregel toegepast op casuïstiek;
- g. Proces en planning.

Als bijlage vindt u een overzichtstabel maatregelen 'de lat omhoog' (bijlage 1) de conceptbeleidsregel (bijlage 2) en een overzicht van de wijzigingen per artikel (bijlage 3). De beleidsregel – en dan met name de toelichting – is in deze vorm nog echt een eerste concept. U kunt nu alvast meelezen op deze versie, en ook uw opmerkingen daarover meegeven. Met het MT-HO&S en MT-MBO is per e-mail afgestemd, zij zijn akkoord met deze nota en beleidsregel.

Toelichting

Ad a. Inleiding

In de beleidsregel is het beleid vastgelegd dat de minister (of de inspectie namens de minister) volgt in het geval er een financiële sanctie aan een bekostigde instelling wordt opgelegd. Kort gezegd zijn er drie soorten financiële sancties:

- Opschorting: een deel van de maandelijkse bekostiging wordt opgeschort totdat de instelling de overtreding heeft beëindigd. Daarna krijgt de instelling de opgeschorte bedragen weer terug. Deze sanctie is bedoeld voor de reparatie van lopende overtredingen.
- Inhouding: een deel van de maandelijkse bekostiging wordt ingehouden totdat de instelling de overtreding heeft beëindigd. De instelling krijgt de opgeschorte bedragen niet terug. Deze sanctie is bedoeld voor de reparatie van lopende overtredingen en volgt veelal op de opschorting.
- Terugvordering: onrechtmatig verkregen of bestede bekostiging wordt teruggevorderd. Deze sanctie is bedoeld voor de reparatie van overtredingen in het verleden.

Deze kan ik dan opleggen of enkel inspectie?

Uit de beleidsregel volgt onder andere voor welke percentages er wordt opgeschort en ingehouden en voor hoe lang. Hoe langer de overtreding voortduurt, hoe zwaarder de sanctie wordt.

Ad b. Samenhang wijziging beleidsregel t.o.v. andere maatregelen voor 'de lat omhoog'

De wijziging van deze beleidsregel regeling is zoals gezegd ingegeven door het coalitieakkoord, en onderdeel van het brede maatregelenpakket. Daarnaast vloeit dit voort uit beleidsvoornemens inzake po en vo wegens recente ernstige casussen in deze sectoren. Omdat de beleidsregel ziet op alle sectoren, zien de wijzigingen dus ook op mbo en ho.

Op 22 juli jl. heeft u een brief aan de TK verzonden waarmee u de onderzoekskaders van de inspectie hebt aangeboden, en waarin u ook al een deel van de coalitieakkoord-maatregelen heeft toegelicht die gaan over 'de lat omhoog: hogere kwaliteit, sneller ingrijpen, sneller herstellen'.

De maatregelen zijn onder andere dat de hersteltermijnen voor de herstelopdrachten worden verkort en het meer differentiëren in de termijnen die aan de herstelopdrachten zijn verbonden. Het sneller opleggen van sancties kan ook bijdragen aan eerder herstel. Daarom heeft u ook toegezegd de Beleidsregel financiële sancties aan te passen.

Naast aanpassing van de beleidsregel draagt ook het wetsvoorstel voor de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs, die eveneens voor alle sectoren gaat gelden, bij aan het voornemen om de lat omhoog te krijgen. In de nota naar aanleiding van het verslag van genoemd wetsvoorstel is de aanpassing van de beleidsregel reeds aangekondigd. Daarbij is overigens ook benoemd dat het doel niet alleen is om hogere sancties te kunnen opleggen, maar ook lagere sancties. De beleidsregel wordt dus over de hele linie flexibeler. Hoewel deze sancties in het mbo en ho niet vaak zijn toegepast in het verleden, zijn de nieuwe artikelen dus ook een verbetering voor mbo en ho (meer maatwerk, kortere procedures en technische verduidelijkingen).

Over het brede pakket aan maatregelen wordt de Kamer na de zomer geïnformeerd. Deze maatregelen worden uitgewerkt en zijn ook onderdeel van de brainstormsessies over toezicht van eind augustus en begin september.

Ad c. Overzicht voorgestelde wijzigingen beleidsregel

De twee belangrijkste inhoudelijke wijzigingen zijn artikel 3 en 4. Daarnaast is de beleidsregel vereenvoudigd en waar mogelijk ingekort. Dit komt de leesbaarheid ten goede.

1. Onrechtmatig bestede of verkregen bekostiging of subsidie (artikel 3)

Bij onrechtmatig bestede of verkregen bekostiging is het binnen de huidige beleidsregel al mogelijk deze bedragen terug te vorderen en bij herhaling daarnaast een bedrag op te schorten of in te houden. Het gebruik van de terminologie 'inhouden' is echter juridisch onjuist; opschorten of inhouden kan alleen bij een situatie waarin de overtreding nog gaande is. Daarom is nu

opgenomen dat bij herhaaldelijk onrechtmatig verkregen of onrechtmatig bestede bekostiging (binnen een periode van vier jaar), niet alleen het onrechtmatige bedrag kan worden teruggevorderd, maar ook overige bekostiging lager kan worden vastgesteld met maximaal 25% van het onrechtmatige bedrag van de laatste onrechtmatige besteding. Dit betekent dat in totaal maximaal 125% van het onrechtmatig bestede bedrag kan worden teruggevorderd. De periode van vier jaar wordt aangehouden omdat de inspectie eens in de vier jaar onderzoek doet. Een herhaalde overtreding zou de inspectie dus in een vierjaarlijks onderzoek bestuur kunnen zien.

II. Sancties bij het overtreden van een wettelijk voorschrift (artikel 4)

In de huidige beleidsregel is er een onderscheid tussen voorschriften die wel en niet de onderwijskwaliteit betreffen. Dit onderscheid is in de praktijk echter vaak niet goed te maken. Daarom worden de artikelen 4 en 5 uit de huidige beleidsregel samengevoegd tot één artikel en verdwijnt het onderscheid.

Daarnaast worden de termijnen en de percentages gewijzigd:

- Percentages: waar in de huidige beleidsregel vaste percentages staan, wordt voorgesteld om in de nieuwe beleidsregel te werken met een minimum en maximum. Enerzijds wordt daarmee de stap om een sanctie op te leggen verkleind bij overtredingen waarvoor een sanctie van 15% eigenlijk te hoog is en 10% passender is. Anderzijds kunnen zo bij ernstige overtredingen sneller hogere sancties worden opgelegd.
- Termijnen: in de huidige beleidsregel wordt gewerkt met sanctiestappen van 3 maanden. In de praktijk kwam dit echter neer op een sanctie van 3 maanden, dan 1 á 2 maanden geen sanctie omdat de inspectie onderzoek uitvoerde en een nieuwe bekostigingssanctie voorbereide, en dan vervolgens de oplegging van de volgende sanctie. Dit betekent dat er bij kortere termijnen alsnog sprake is van een onderbroken sanctietraject. Daarom is het voorstel om in de beleidsregel zelf de sanctietermijnen *niet* te verkorten, maar wel de laatste maand van de sanctie te gebruiken om een nieuwe sanctie voor te bereiden. Hiervoor past de inspectie haar werkwijze aan.

III. Termijnen in de sanctiestappen

Ter vergelijking de sanctiestappen in zowel de oude als de nieuwe beleidsregel:

Oud	Nieuw
Maand 1-3: 15% opschorten	Maand 1-3: tussen de 10% en 25% opschorten, in maand 3 doet de inspectie onderzoek of de tekortkoming is hersteld, indien dit niet het geval is wordt in deze maand ook de nieuwe bekostigingssanctie voorbereid.

Datum
11 augustus 2022

Maand 4-5: onderzoek door de inspectie of de tekortkoming is hersteld, waardoor er tijdelijk geen bekostigingssanctie loopt	Maand 4-6: tussen de 15% en 50% inhouden, in maand 6 doet de inspectie onderzoek of de tekortkoming is hersteld, indien dit niet het geval is wordt in deze maand ook de nieuwe bekostigingssanctie voorbereid.
Maand 6-8: 15% inhouden	Maand 7-?: maximaal 100% inhouden, indien eerst voor een lager percentage wordt gekozen (bijvoorbeeld 60%) kan later nog worden overgaan naar 100%.
Maand 9-10: onderzoek door de inspectie of de tekortkoming is hersteld, waardoor er tijdelijk geen bekostigingssanctie loopt	
Maand 11-?: 30% inhouden	
Daarna (bij volharden na de 30% inhouding): 100% inhouden	

Op papier lijkt de wijziging van deze beleidsregel dus geen grote gevolgen te hebben, in de praktijk valt met deze wijziging (vooral in het proces) veel tijdswinst te behalen. Dit zal, in de Kamerbrief over toezicht waarin deze wijziging wordt toegelicht, ook duidelijk worden opgenomen. Daarnaast is er sprake van kortere termijnen voor de onderwijsinstelling, omdat zij weten dat de inspectie na 2 maanden al opnieuw onderzoekt of aan de herstelopdracht is voldaan. Indien dat niet het geval is, volgt snel een nieuwe sanctie. Deze kortere termijnen en hogere sancties kunnen een prikkel zijn om sneller de tekortkoming op te heffen, dit levert tijdswinst op. Deze winst hangt ook samen met de andere maatregelen, zoals het hanteren van kortere hersteltermijnen en/of het aanpassen van werkprocessen bij de inspectie.

IV Boven- en ondergrens percentage sanctie

Zoals hierboven reeds beschreven, is het voorstel om meer maatwerk en differentiatie mogelijk te maken door het introduceren van een boven- en ondergrens in het percentage van sanctie.

U wordt geadviseerd om hiervoor te kiezen, omdat:

- Dit tegemoet komt aan de eerder gedane toezeggingen en ambities uit het CA.
- Maatwerk en differentiatie in de hoogte van het sanctiebedrag past bij de nieuwe bestuurscultuur en uitvoeringspraktijk.
- Hierdoor kan beter worden voldaan aan het evenredigheidsbeginsel.
- Voor de meeste onderwijsinstellingen, en zeker voor het mbo en ho, is 15% al een zeer forse sanctie.

Het nadeel aan meer maatwerk, is dat het meer moeite kost om een goede afweging te maken en dit te motiveren.

Welk percentage zal worden toegepast is afhankelijk van de specifieke casus. Uitgangspunt is dat de financiële prikkel dusdanig is dat het aanzet tot snel herstel, maar ook voldoet aan het evenredigheidsbeginsel. Onder andere de volgende factoren kunnen relevant zijn:

- a. De ernst en achtergrond van de tekortkoming: is het een minder ernstige, overtreding, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van een klein onderdeel van het jaarverslag door een verder goed functionerend bestuur, of is het een ernstigere overtreding zoals het niet aan bod laten komen van bepaalde kerndoelen in meerdere leerjaren bij meerdere vakken?
- b. Opstelling van het bevoegd gezag of het instellingsbestuur: het kan bijvoorbeeld verschil maken of een bestuur al een heel eind op weg is met het herstel, of dat een bestuur juist geen enkele verbetering laat zien.
- c. Samenloop met andere tekortkomingen: als er een samenloop is met andere tekortkomingen kan dit reden zijn om juist een lager percentage toe te passen (omdat de totale sanctie anders onevenredig hoog uitvalt).
- d. De financiële positie van de onderwijsinstelling: het doel van de sanctie is het afdwingen van herstel, niet de continuïteit van de onderwijsinstelling in gevaar brengen.

De evenredigheid van de herstelsanctie en de financiële positie van de instelling zijn ook criteria waar de rechter aan toetst om te beoordelen of een sanctie in stand kan blijven.

Ad d. Mandaat inspectie

Aandachtspunt is dat deze wijzigingen van de Beleidsregel tot gevolg hebben dat de inspectie, vanwege het mandaat om maximaal 15% van de bekostiging te kunnen inhouden, sanctietrajecten sneller aan u moet overdragen. Dit betekent meer complexiteit in de uitvoering van sancties. De wenselijkheid voor het verhogen van dit mandaat (waarvoor een wetswijziging is vereist) wordt besproken in de eerder genoemde brainstormsessies. Indien het mandaat van de inspectie niet wordt gewijzigd, komt het voorbereiden en uitvoeren van sanctiebesluiten voor een (groter) deel bij OCW te liggen. Daarvoor is nu nog niet de capaciteit en expertise aanwezig.

Ad e. Overgangsrecht

Na inwerkingtreding van de beleidsregel is het juridisch niet toegestaan om nieuwe termijnen en percentages gelijk voor alle lopende casuïstiek toe te passen. Voor rapporten die na de inwerkingtreding van de beleidsregel worden vastgesteld, geldt de nieuwe beleidsregel.

Ad f. Effecten beleidsregel toegepast op casuïstiek

Om inzichtelijk te maken op welke wijze deze wijzigingen van de beleidsregel effect kunnen hebben, is gekeken naar het reeds gepasseerde/gestarte sanctietraject bij SIO en SvPO, alsmede het mogelijk toekomstige sanctietraject.

Voorbeeld van voorgaande/lopende sanctie

Dossier	Huidige beleidsregel	Nieuwe beleidsregel (wanneer deze nu al zou gelden)
SIO: niet voldoen aan herstelopdrachten op bestuursniveau	<ul style="list-style-type: none"> Sanctiebesluit in mei 2022. Opschorting 15% van de bekostiging in juni, juli en augustus 2022. Wanneer IvhO vervolgens geen herstel constateert, houdt IvhO – bijv. vanaf oktober – 15% in. 	<ul style="list-style-type: none"> Sanctiebesluit in mei 2022. Opschorting van 10% tot 25% van de bekostiging in juni, juli en augustus 2022. Wanneer IvhO in augustus geen herstel constateert, de bekostiging vanaf september met 15% tot 50% inhouden. Het dossier wordt aan OCW overgedragen wanneer een inhouding van meer dan 15% gepast is.
SvPO (Utrecht) – Tijdens het sanctietraject zijn nog verschillende juridische stappen gezet, maar deze niet in dit overzicht opgenomen omwille van de overzichtelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> 17 oktober 2019: alle afdelingen van SvPO Utrecht (vmbo-tl, havo en vwo) krijgen het oordeel 'zeer zwak'. 27 en 28 oktober 2020: inspectie doet herstelonderzoek 28 april 2021: kwaliteitsrapport vastgesteld, onderwijs SvPO Utrecht wordt (voor de tweede keer) zeer zwak verklaard. 27 mei 2021: inspectie stuurt voornemen tot opschorting bekostiging met 15%. 15 juli 2021: inspectie stuurt besluit tot 15% opschorting gedurende 3 maanden 	<ul style="list-style-type: none"> 15 juli 2021: opschorting van 10% tot 25% van de bekostiging gedurende 3 maanden September/oktober: herstelonderzoek door IvhO, er was geen/onvoldoende herstel 15 oktober 2021: Eventueel (i.v.m. mandaat inspectie) overdragen traject aan OCW, inhouden van 15% tot 50% van de bekostiging voor 3 maanden.

Datum
11 augustus 2022

	<ul style="list-style-type: none"> • 1 december 2021: voornemen tot inhouding met 15% verzonden. • 3 januari 2022: verzending sanctiebesluit inhouding met 15% gedurende 3 maanden. 	
--	---	--

Mogelijk toekomstige sancties

Dossier	Huidige beleidsregel	Nieuwe beleidsregel
SIO: indien CHL in voorjaar 2023 voor tweede keer zeer zwak wordt verklaard	<ul style="list-style-type: none"> • Opschorting 15% van de bekostiging, drie maanden. • Wanneer IvhO geen herstel constateert: inhouding 15% van de bekostiging, drie maanden. • Wanneer IvhO vervolgens geen herstel constateert, wordt het traject aan OCW overgedragen. OCW kan dan 30% van de bekostiging inhouden. • Als het bestuur blijft volharden in niet-naleving van de voorschriften, kan 100% worden ingehouden. Er is geen minimum termijn bepaald tussen het inhouden van 30% en 100%, wel moet dit evenredig zijn (hier zal de rechter ook aan toetsen). 	<ul style="list-style-type: none"> • Opschorting 10 tot 25% van de bekostiging, 3 maanden. • Wanneer IvhO vervolgens geen herstel constateert: 15 tot 50% van de bekostiging inhouden, 3 maanden. • Wanneer nog steeds geen herstel: tot 100% inhouden.
SvPO	Afhankelijk van uw keuze. U wordt hier middels een separate nota over geïnformeerd.	

Datum
11 augustus 2022

Ad g. Proces en planning

De afgelopen weken is de voorgenomen wijziging van deze beleidsregel besproken met WJZ, VO, PO, MBO, HO&S, Kennis, IvHO en DUO. Door de vakantieperiode hebben nog niet alle relevante dossierhouders diepgaand naar de voorgestelde wijzigingen kunnen kijken. Ook zijn de voorgestelde wijzigingen nog niet met de sectorraden besproken. Om te voorkomen dat zij zich, mede door het strakke tijdpad, door de voornemens voelen overvallen is het de bedoeling dat gedurende de periode van de uitvoeringstoets nog informerende gesprekken met de sectorraden worden gevoerd om de wijzigingen toe te lichten. Omwille van de planning en de urgentie is ervoor gekozen om u in dit stadium al over de inhoud van de wijzigingen en het proces via deze nota te informeren.

De vervolgplanning is:

- 26 augustus: we ontvangen uw reactie op deze wijzigingen graag uiterlijk op deze datum
- 26 augustus – 5 september: verwerken input en opmerkingen MPVO en MOCW en verdere interne afstemming
- 5 september: starten takenlijn voor aanvragen uitvoeringstoets (UT)
- 12 september: akkoord door DGPV/DGHBWE op de beleidsregel voor UT
- 12 september – 24 oktober: UT DUO, Inspectie, ATR
- 12 september – 24 oktober: verdere gesprekken over de aanpassingen, zowel intern als met de sectorraden
- 24 oktober – 31 oktober: verwerken opmerkingen UT
- 31 oktober: starten takenlijn voor ondertekening van de beleidsregel door MPVO en MOCW
- 7 november: ondertekende beleidsregel naar de SDU voor publicatie.
- 14 november: publicatie door de SDU
- 15 november: inwerkingtreding

Dit is een heel strakke planning, bij uitloop in afstemming of de uitvoeringstoets wordt deze planning niet gehaald.



nota

TER VOORBEREIDING
Aan: MOCW

Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering

Van
5.1/2 e
T +3165.1/2 e

Datum
26 augustus 2022

Referentie

Bijlagen
Ter achtergrond notitie Kennis
'Sturing in het onderwijs'
Help! Sturingsoverload
Voorbereiding brainstormsessie
visievorming toezicht 25/8
Eerste nota voor brede
bespreking toezicht
Maatregelen lat omhoog
NtB Toezicht in het mbo

Intern OCW afgestemd
MBO

Brainstormsessie III/Heisessie: Visievorming Toezicht

Aanleiding

U neemt 30 augustus deel aan een brainstorm over sturing en toezicht op onderwijskwaliteit met MPVO en 5.1/2 e (Tilburg University), en de SG, 5.1/2 e, 5.1/2 e

Toelichting

- MPVO heeft vier brainstormsessies georganiseerd om zich een visie te kunnen vormen over sturing en toezicht op onderwijskwaliteit en de rol en positie van OCW hierin. Op basis van deze sessies wil hij een keuze maken voor maatregelen ter verbetering van de onderwijskwaliteit. De uitkomst hiervan vindt zijn weerslag in een Kamerbrief over toezicht die voor de begrotingsbehandeling naar de Kamer gaat.
- U neemt deel aan sessie III en IV van deze reeks, omdat:
 - het visievorming betreft over de manier waarop OCW stuurt ('sturingsfilosofie') met de vraag wat nu aan wie is (aan departement, bestuurders, inspectie enz.; alle actoren) + vertaalslag naar de rol van toezicht
 - u integraal verantwoordelijk bent voor de IvHO
 - de Kamerbrief over toezicht (o.a. evaluatie van de wet Bisschop en reactie op advies Extern toezicht van de Onderwijsraad) ook de sectoren mbo en ho betreft.
- Ter voorbereiding op de sessie kunt u volstaan met het lezen van de notitie van Kennis 'Sturing op het onderwijs' en het artikel 'Help! Sturingsoverload. Sturing in complexe onderwijssystemen'.
- De sessie heeft een informeel karakter en zal vooral een gesprek zijn tussen MPVO, u en 5.1/2 e. De sessie is gericht op visievorming en daarmee niet op keuzes voor concrete maatregelen voor de Kamerbrief over toezicht.
- De brainstormreeks is toegespitst op sturing en toezicht op onderwijskwaliteit in het funderend onderwijs. Onderliggende vraag is welke maatregelen MPVO kan nemen om de onderwijskwaliteit in po/vo te verbeteren.
- In het mbo en ho speelt de vraag naar het verbeteren van de onderwijskwaliteit niet. In beide sectoren is het uitgangspunt van toezicht 'verdiend vertrouwen'. Zie hiervoor ook de nota Toezicht in het mbo.
- Sturing en toezicht op mbo en ho verschillen van elkaar (actoren, inrichting) en van po/vo. De directies mbo en ho&s zijn daarom voornemens een sessie visievorming sturing en toezicht mbo en ho te organiseren waarin u de inzichten uit de sessies met MPVO kunt meenemen.



TER VOORBEREIDING
Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

5.12 e

T 5.12 e

Datum

31 augustus 2022

Referentie

Bijlagen

2

nota

Verdergaande opties maatregelen CA 'de lat omhoog'

Aanleiding

In het gesprek na de brainstormsessie over toezicht van 30 augustus jl. gaf u aan meer en verdergaande opties voorgelegd te willen krijgen voor de uitwerking van de CA-maatregelen voor 'de lat omhoog'. In deze nota vindt u nieuwe opties, in het overleg wat gepland staat op 6 september, van 16.00 – 16.45 uur, kunnen we deze bespreken.

Kern

- In deze nota staan extra opties t.o.v. de al eerder voorgestelde maatregelen (zie bijlage 1). Deze opties zijn bedacht (met hulp van een aantal meedenkers die zich normaal niet met toezicht bezig houden) op basis van het reeds voorgestelde pakket, de deugdelijkheidseisen in samenhang met toezicht, de brainstormsessie van 30 augustus jl. en de verschillende actoren die rondom de school betrokken zijn.
- Uit deze aanvullende exercitie zijn punten gekomen die we kunnen toevoegen aan de lijst met maatregelen. De maatregelen die het beste passen bij de 'wortel en stok' visie die naar voren kwam in de brainstormsessie, zijn de maatregelen 1c en 1d, en de maatregel om schoolleiders standaard gesprekspartner te laten zijn bij inspectieonderzoeken. Dit sluit aan bij het knelpunt dat schoolleiders zich soms te weinig gehoord voelen.
- De overige opties willen we graag met u bespreken, een risico in algemene zin is dat het toevoegen van maatregelen aan het al stevige bestaande pakket kan zorgen voor een overkill van extra eisen richting scholen of Inspectie, die de focus van scholen of de uitvoering van de Inspectie onder druk kan zetten.
- Het reeds bestaande maatregelenpakket is geclusterd op de volgende vier thema's:
 1. Aanscherping van het toezicht op de basiskwaliteit: 'de lat omhoog' (bestaat nu uit 4 maatregelen);
 2. Intensivering van het toezicht op schoolniveau (bestaat nu uit 5 maatregelen);
 3. Uitbreiding van het ondersteuningsprogramma voor laag-presterende scholen en besturen (bestaat nu uit 2 maatregelen);
 4. Sneller ingrijpen met een daadkrachtiger sanctietraject (bestaat nu uit 5 maatregelen);
- In deze nota is deze clustering aangehouden, en zijn daar nieuwe opties/maatregelen opgenomen. Daarnaast is nog een vijfde kopje, 'overig'

toegevoegd, waar opties voor 'zeer zwakke scholen' en 'onderwijstijd' zijn toegevoegd.

Datum
31 augustus 2022

- In deze nota zijn geen maatregelen over burgerschap, sociale veiligheid of leraren opgenomen, hierover worden aparte gesprekken gevoerd.
- De inspectie is met een deel van de maatregelen al bezig, nu bijsturen kan die inzet (deels) teniet doen.
- In deze nota is deze clustering aangehouden, daarnaast is nog een kopje 'overig' toegevoegd, waar opties voor 'zeer zwakke scholen' en 'onderwijstijd' zijn toegevoegd.
- Deze nota hebben we ter info gedeeld met de inspectie. Op deze korte termijn hebben zij geen appreciatie kunnen geven bij de opties. Dit betekent dat niet bekend is of deze opties juridisch of uitvoeringstechnisch haalbaar zijn.

Toelichting

Voor het reeds aan u voorgestelde pakket maatregelen hebben we gezocht naar het maximaal en efficiënt inzetten op de reeds hierboven genoemde vier pijlers, met in totaal 16 maatregelen, die op de volgende manier zijn samen te vatten:

1. Hogere verwachtingen aan scholen;
2. Scherper zicht op wat er op schoolniveau gebeurt;
3. Als het misgaat sterker en eerder ingrijpen dan voorheen (de stok);
4. Een bredere ondersteuning (de wortel), hier beperkt voor onvoldoende/zeer zwak onderwijs ondersteuningsteams, maar op andere dossiers breder, zoals de basisteams en de teams voor School&Omgeving.

Hieronder staan de nieuwe maatregelen/opties opgenomen. Omdat twee opties (1c en 1d) uit het bestaande pakket nog niet zijn uitgewerkt en hiervoor keuzes nodig zijn, zijn deze ook opgenomen in deze nota, hier direct onder 1.

1. Aanscherping van het toezicht op de basiskwaliteit (de lat omhoog)

Extra eisen aan besturen stellen (1c)	
Omschrijving	<p>Onvoldoende bestuurlijk vermogen is een risico voor een schoolorganisatie en door onderzoekers (o.a. OECD) als zwakte van ons systeem genoemd, maar er worden geen eisen aan het bevoegd gezag (bestuurders) gesteld.</p> <p>Optie 1 (light-variant): Sector zelf laten regelen (sectorraden denken over pilot) of in CAO of convenant.</p> <p>Optie 2: Register voor bestuurders gecombineerd met opleidings- en/of (frequente) bijscholingseisen.</p> <p>Optie 3: Geschiktheidsverklaring vooraf kunnen overleggen, conform financiële sector en woningbouw. Met als mogelijke consequentie bij zwak bestuur geschiktheidsverklaring intrekken, bij falend bestuur of wanbeleid een bestuurder (voor een bepaalde tijd) schrappen uit het register of op een zwarte lijst zetten.</p> <p>Optie 4: Opleiding voor bestuurders (laten) ontwikkelen, en als eis stellen dat een bestuurder deze opleiding moet hebben afgerond, anders geen school kunnen starten en/of besturen.</p>
Tijdpad	?
Aandachtspunten	<p>Optie 1: komt mogelijk slecht/niet van de grond.</p> <p>Voor optie 2, 3 en 4 is een wetswijziging vereist.</p> <p>Optie 2: registers opgelegd vanuit de overheid hebben in het</p>

	verleden niet gewerkt. Daarnaast is een wetwijziging vereist. Optie 3: deels al van toepassing, met de wet 'meer ruimte voor nieuwe scholen', waar onderwijsbestuurders 5 jaar geen nieuwe school kunnen stichten als zij een aanwijzing hebben gekregen of het oordeel zeer zwak. Deze wet voorkomt echter niet dat bestuurders bij bestaande schoolbesturen weer aan de slag gaan.
Kosten	?

Aanscherpen wettelijke eisen onderwijskwaliteit (1d)

Omschrijving	<p>Het versterken van de wettelijke basis voor het toezicht op de onderwijskwaliteit maakt het mogelijk het toezicht verder aan te scherpen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opties op het primaire proces: bijv. leskwaliteit, begeleiding van leerlingen, bewezen effectieve maatregelen zoals schoolbreed taal- en rekenbeleid (de inspectie kan dat nu niet eisen). - Opties op bestuursniveau: bijv. deugdelijkheidseis m.b.t. de kwaliteitszorg en andere aspecten van deugdelijk onderwijskundig leiderschap (op basis van wetenschappelijke literatuur en bestaande voorstellen voor profielen van 'goed leiderschap in het onderwijs'). - Kan wellicht grond gaan vormen voor bredere definitie van wanbeheer, zodat besturen kunnen worden aangesproken los van de kwaliteit die op schoolniveau wordt geleverd.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	Geen van deze opties zijn nog uitgewerkt, dit is afhankelijk van uw voorkeuren.
Kosten	?

Beoordelen vervolgsucces

Omschrijving	Scholen verschillen in de mate waarin leerlingen succes hebben in het vervolgonderwijs. Data hierover is beschikbaar, maar eerder is afgesproken dat het niet wordt gedeeld met het toezicht. Ook scholen maken er zelf beperkt gebruik van. Door het te benutten in het toezicht krijgen we een beter beeld welke scholen leerlingen succesvol voorbereiden op het vervolgonderwijs en welke scholen hierin tekortschieten. We creëren op dit vlak een nieuwe standaard.
Tijdpad	Invoering per 1-8-2024
Aandachts- punten	<ul style="list-style-type: none"> - Aanpassing wet- en regelgeving, regeling leerresultaten (ministeriele regeling), aanpassing waarderingskader, afspraken met NRO en met de sector. - Naar verwachting is draagvlak in de sector beperkt.
Kosten	Geen extra kosten

Data bevoegdheidscijfers meenemen in risicodetectie

Omschrijving	Er worden cijfers verzameld over bevoegd gegeven lessen. Eerder is afgesproken dat deze data niet gebruikt mag worden door de
--------------	---

	inspectie. Met het ontvangen van die data kan eenvoudiger worden vastgesteld welke scholen niet voldoen aan de wettelijke eisen. We kunnen hier dan strenger op handhaven.
Tijdpad	Invoering per 1-8-2023, afspraken over levering data per 1-1-2023. Proefdraaien met data en onderdeel maken van risicomodellen.
Aandachts- punten	- Mogelijk een wetswijziging nodig. - Naar verwachting is draagvlak in de sector beperkt.
Kosten	Geen extra kosten

Scherper oordelen bij het onderwijsleerproces

Omschrijving	De overdracht van leraar op leerling is de belangrijkste factor van goed onderwijs (en daarmee ook bepalend voor de basisvaardigheden). Daarom scherper oordelen bij het onderwijsleerproces.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- de wettelijke basis voor ingrijpen is open geformuleerd (Artikel 8.1 WPO: "Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.") waardoor handhaving juridisch kwetsbaar is en daarmee mogelijk niet efficiënt. - Een alternatief is om deze norm centraal te stellen in de uitwerking van scherpere eisen

Naming and shaming

Omschrijving	Vanuit OCW wordt actief gecommuniceerd over welke scholen onvoldoende presteren. De pers wordt gezocht, in de betreffende gemeenten en wijken worden ouders actief benaderd.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- veel inzet die niet is gericht op herstel - uit onderzoek en ervaring (met zeer zwakke scholen) blijkt dat ouders erg loyaal aan hun school zijn. - kan tot rechtszaken van scholen leiden. - ouders benaderen kan alleen d.m.v. een wetswijziging, is ingewikkeld met privacywetgeving.
Kosten	?

Ouders/leerlingtevredenheidsonderzoek meewegen kwaliteitsonderzoek

Omschrijving	De uitkomsten van ouders/leerlingtevredenheidsonderzoeken meewegen bij kwaliteitsonderzoeken.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- De respons op deze vragenlijsten is wisselend, de uitkomsten daarvan zijn niet altijd representatief.
Kosten	?

Bij oordeel voldoende herstelopdracht totdat het oordeel goed is	
Omschrijving	Optie 1: ook bij het oordeel 'voldoende' wordt een herstelopdracht gegeven, totdat het oordeel 'goed' is bereikt. Deze herstelopdracht wordt een stimuleringsopdracht genoemd. Optie 2: gelijk als hierboven, met als extra dat bij het niet voldoen aan de stimuleringsopdracht na 2 jaar het bestuur het oordeel onvoldoende krijgt, met een formele herstelopdracht. Op deze manier wordt het bestuurd/school gedwongen om steeds aan kwaliteitsverbetering te doen.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- Vergt aanpassingen in het onderzoekskader, de wet, en de werkwijze van de inspectie, en daarmee ook extra capaciteit.
Kosten	?

Datum
31 augustus 2022

Willekeurig en streng toezicht	
Omschrijving	Optie 1: Het moment van onderzoek door de inspectie is volledig willekeurig. Een bestuur en de scholen kunnen hier niet op anticiperen, en er is geen vastgelegde frequentie. Het ene bestuur kan dus driemaal in de zes jaar bezocht worden, een ander bestuur maar één keer in de vier jaar. Er is geen vastgelegde frequentie, maar de inspectie moet wel zorgen dat zij elk bestuur gemiddeld eens in de 4 jaar bezoekt. Het toezicht van de inspectie wordt dus steekproefsgewijs. Optie 2: Het steekproefsgewijze toezicht wordt gecombineerd met zwaardere consequenties aan een slechte beoordeling. Bijv. geen langere herstelopdracht meer, maar bijna direct (direct mag niet i.v.m. de eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt) de bekostiging opschorten/inhouden. Consequentie is dat er meer angst uitgaat van het inspectietoezicht. Je kunt op elk moment aan de beurt zijn en de consequenties kunnen groot zijn.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- Vergt aanpassingen in het onderzoekskader, de wet, en de werkwijze van de inspectie. - De leraren kunnen deze werkwijze als dermate vervelend en intimiderend ervaren, dat hiermee het vak van leraar minder aantrekkelijk wordt. - De rechter kan oordelen dat direct een boete, zonder hersteltermijn, niet-proportioneel is.
Kosten	?

Specifieke maatregelen voor het Speciaal Onderwijs:

Ontwikkelen doelgroepenmodel SO	
Omschrijving	Het Landelijk Doelgroepenmodel (LDGM) is een kader dat de brede ontwikkeling, onderwijsbehoeften en een mogelijk uitstroomperspectief van leerlingen met leer- en ontwikkelingsachterstanden in geobjectiveerde termen in beeld brengt. Het model is tevens een mogelijkheid om de ontwikkeling en onderwijsresultaten van doelgroepen in kaart te brengen en met elkaar te vergelijken op school- en bovenschools niveau (benchmarking). Door Cito is een voorstel opgesteld voor verdere wetenschappelijke onderbouwing en doorontwikkeling van het

	LDGM middels een aantal onderzoeksprojecten. Dit voorstel is door de Sectorraad gespecialiseerd onderwijs (sectorraad GO) ingediend bij OCW (directie K en O) en door de inspectie ondersteund. Er is dus draagvlak voor vanuit het veld. Daar is ook behoefte aan een benchmark. Mogelijk is dit ook voor SBO en praktijkonderwijs interessant.
Tijdpad	Uitgaande van een start per 2021-2022 (oorspronkelijk beoogd), klaar max. einde 2024-2025 (vier schooljaren).
Kosten	max. € 580.800,00 afhankelijk van het gekozen pakket

Invoering landelijk genormeerde toetsen SO

Omschrijving	Leerlingen in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs doen mee aan de reguliere toetsen po (eindtoets) en examinering in het vo (veelal staatsexamen). Voor andere leerlingen zijn er wel voortgangstoetsen of leerlingvolgststemen, maar geen eindtoets. Onderzoek om te komen tot een kader om de leervorderingen te bepalen en te volgen van leerlingen in het speciaal onderwijs (een referentiekader voor leerlingen die 1F niet halen) maakt onderdeel uit van het onderzoek naar een verdere wetenschappelijke onderbouwing van het LDGM (zie onder 1d).
Tijdpad	uitgaande van een start per 2022-2023, klaar aan het einde van 2023-2024
Aandachts- punten	- Aanpassing wet- en regelgeving - draagvlak is onbekend
Kosten	max € 290.400,00

2.Intensivering toezicht op schoolniveau

Dashboards deugdelijkheidseisen per school

Omschrijving	Toewerken naar een dashboard van hoe elke school het op elke deugdelijkheidseis doet. Voordelen zijn dat er geen sturingselementen ondersneeuwen en dat de wetgever optimaal bediend wordt.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- de enorme inzet die hiervoor nodig is (het veelvoudige van de 4-jaarsverplichting zelfs) - het passeren van (goed functionerende) besturen - de veelvoud aan deugdelijkheidseisen die geen directe correlatie met onderwijskwaliteit hebben, dit kan worden ondervangen door het aantal deugdelijkheidseisen drastisch te verminderen, en meer focus en richting daar op aan te brengen.

4 keer per jaar gesprek met bestuur

Omschrijving	De inspectie voert vier per jaar (ieder semester) een gesprek met bestuur op basis van behaalde resultaten dat semester, ook als het goed gaat.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- veel extra capaciteit nodig voor de inspectie. - veel extra administratieve lasten voor de besturen.

	- duidelijk moet zijn wat doel is van het gesprek, en wat de inspectie doet met eventuele signalen.
Kosten	Extra fte inspectie

Schoolleiders altijd gesprekspartner bij inspectieonderzoek

Omschrijving	Op dit moment bepaalt de inspectie op basis van de expertanalyse welke sleutelfiguren zij in het onderzoek wil betrekken, bijvoorbeeld kwaliteitszorgmedewerkers, schoolleiders of coördinatoren. Besturen en schoolleiders dragen echter samen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een sterke kwaliteitscultuur en een goed systeem van kwaliteitszorg. Daarom is het voorstel om schoolleiders standaard gesprekspartner te laten zijn bij inspectie-onderzoeken. Dit brengt de schoolleider meer in positie, en kan de onderwijskwaliteit vergroten.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- Geen wetswijziging vereist. - Dit is ook een advies van de onderwijsraad.
Kosten	?

4. Sneller ingrijpen door daadkrachtiger sanctietraject

Zero tolerance bij onbevoegde docenten

Omschrijving	wanneer de inspectie constateert dat er onbevoegde docenten lesgeven, volgt direct een herstelopdracht, gevolgd door een stevige sanctie als de situatie niet wordt opgelost.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	- Klassen worden eerder naar huis gestuurd - Andere leraren moeten mogelijk meer werken - Lastig in een tijd met lerarentekorten - Mogelijke aanpassing wet- en regelgeving

5. Overig

Onderwijstijd

Digitaal bijhouden onderwijstijd

Omschrijving	Scholen moeten aan het einde van het jaar bewijzen dat zij voldoende onderwijstijd hebben geboden met een digitaal logboek. Hiervoor moeten scholen hun onderwijstijd gaan klokken in een digitaal systeem. De inspectie houdt dit voor elke school bij.
Tijdpad	
Aandachts- punten	- Grote toename administratieve lasten voor scholen en de inspectie - wetswijziging vereist
Kosten	

Afschaffen eisen aan onderwijstijd

Omschrijving	Uit onderzoek blijkt dat de hoeveelheid onderwijstijd niet bepalend is voor de kwaliteit van het onderwijs. De inzet van de inspectie kan dus beter op andere dingen gericht worden.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	<ul style="list-style-type: none"> - politieke weerstand - veel behoefte aan houvast op randvoorwaarden - wetswijziging vereist

Zeer zwak onderwijs

Hersteltermijn verkorten/afschaffen bij oordeel zeer zwak	
Omschrijving	<p>Optie 1: Bij het oordeel 'zeer zwak' krijg de school nu een wettelijke hersteltermijn van een jaar. Deze hersteltermijn verlagen naar een halfjaar. Indien er na een halfjaar geen sprake is van herstel, de bekostiging stopzetten.</p> <p>Optie 2: Verdergaande optie dan hierboven: bij het oordeel 'zeer zwak' geen ruimte meer geven voor herstel, maar bekostiging direct beëindigen.</p>
Tijdpad	?
Aandachts- punten	<p>Optie 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Scholen werken jaarcyclisch, na een halfjaar herstel meten kan lastig zijn, omdat er dan geen nieuwe onderwijsresultaten bekend zijn. - Extra capaciteit van de inspectie nodig. - PM% van de scholen herstelt binnen een jaar. <p>Optie 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veel meer scholen zullen dan ophouden met bestaan, dit zorgt voor veel onrust voor ouders, leerlingen, leraren en personeel. - Er ontstaat een afrekencultuur zonder ruimte voor herstel. - Extra capaciteit vereist voor OCW/gemeente om de overgang van leerlingen/leraren in goede banen te leiden. - Extra financiële kosten voor OCW, i.v.m. betaalverplichtingen, bijvoorbeeld voor personeel, en afkoopregelingen vanwege gedwongen ontslag.
Kosten	Extra fte inspectie

Bij oordeel zeer zwak onmiddellijk ander bestuur aanstellen	
Omschrijving	Bij het oordeel zeer zwak gelijk een interim-bestuur vanuit OCW aanstellen.
Tijdpad	?
Aandachts- punten	<ul style="list-style-type: none"> - Grijpt in op de autonomie van het bestuur en mogelijk de vrijheid van onderwijs. - Moeilijk om een bestuur te vinden wat zich hiervoor in kan en wil zetten. - Juridisch mogelijk niet haalbaar.
Kosten	?

Informatie naar ouders bij oordeel zeer zwak

Datum
31 augustus 2022

Omschrijving	<p>In de wet staat nu dat de school de ouders moet informeren over het oordeel 'zeer zwak'. Dit moet door het opsturen van een samenvatting van het inspectierapport die de inspectie heeft opgesteld. Indien de school dit niet doet, kan de minister zelf deze samenvatting sturen. Tot op heden is het niet voorgekomen dat een school geen brief stuurt.</p> <p>Optie 1: deze samenvatting van het inspectierapport sturender laten zijn, en deze samenvatting op laten stellen i.c.m. het ministerie. Voordeel is dat hier geen wetswijziging voor is vereist.</p> <p>Optie 2: altijd zelf een brief sturen als minister, met daarin een duiding van het inspectierapport/sturende informatie.</p>
Tijdpad	?
Aandachts- punten	<p>Optie 1: grijpt in op de autonomie van de inspectie.</p> <p>Optie 2: grijpt in op de autonomie van de school, en er is hiervoor een wetswijziging vereist. Deze wetswijziging zal ingewikkeld zijn, omdat voor het sturen van de brieven de persoonsgegevens van ouders nodig zijn. I.v.m. de privacywetgeving is een zware nut en noodzaak toets vereist.</p>
Kosten	?



TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

5.12.e

5.12.e

Datum

08 september 2022

Referentie

5.12.e

Bijlagen

1

nota

Beleidsregel financiële sancties - nieuwe opties n.a.v.
overleg 6 september

Aanleiding

Op dinsdag 6 september hebben we gesproken over de nieuwe beleidsregel financiële sancties en gebrainstormd over alternatieve opties. In deze nota en bijlage zijn enkele nieuwe opties uitgewerkt. I.v.m. de toegezegde en gewenste inwerkingtreding in het vierde kwartaal, is het fijn als u uiterlijk 13 september kunt reageren.

Besluit

- Welke optie voor de nieuwe beleidsregel heeft uw voorkeur?

Kernpunten

- De wijziging van de beleidsregel financiële sancties is onderdeel van het brede maatregelenpakket over toezicht.
- Het doel van de nieuwe beleidsregel is een minder fijnmazig sanctietraject, met minder stappen en meer duidelijkheid. Dit zou, waar nodig, maatwerk niet moeten uitsluiten.
- In bijlage 1 zijn in een overzicht het sanctietraject van de huidige beleidsregel, de nieuw voorgestelde beleidsregel en nog 3 nieuwe opties opgenomen, inclusief kansen en risico's. Hieronder worden kort de opties benoemd, in de bijlage zijn deze verder uitgewerkt.
- Optie 2 'zonder opschorting': komt tegemoet aan uw wens om na de hersteltermijn gelijk over te gaan tot inhouding. Het is gewenst om bij deze optie wel rekening te kunnen houden met de financiële positie van de school. Indien door de inhouding de bedrijfsvoering in gevaar komt, kan de Inspectie bij wijze van uitzondering eerst overgaan tot opschorting, en later pas inhouding.
- Optie 3 'opschorting, tenzij sprake is van verzwarende omstandigheden': dit is een alternatief dat rekening houdt met de voorgeschiedenis van de school, de houding van het bestuur en/of het soort tekortkoming. In deze gevallen kunt u gelijk overgaan tot inhouden, in de overige gevallen start het sanctietraject bij opschorten. Vanwege de fijnmazigheid, complexiteit in de uitvoering en grote risico's op bezwaar- en beroep vanwege al het maatwerk, wordt deze optie afgeraden.
- Optie 4 'sanctietraject met vaste percentages': in het huidige voorstel wordt gewerkt met flexibele percentages. Indien u duidelijkheid heel belangrijk vindt, kunt u er voor kiezen om te werken met vaste percentages per tekortkoming. Bijvoorbeeld: tekortkoming één 7,5%, met

Best om goed om
25m. 50. Over / Inspectie
te inventariseren met
dit voor de uitvoering
bestaat

Dank, goed overzicht. Ik heb
een variant op optie 1. Kan die?
Twee vragen:

- Zijnde door mij ingevulde
% (eeel)?

- Ik vraag me af waar we
het an zoif moeilijker mee
maken met rante tot
100% na 7 maanden

de huidige invulling bij
optie 1) of met automatisch
100% kiezen na 7 maanden
Zit aan dat laatste een voordeel
of vooral een nadeel? Je

brengt anders minster steeds
in een keve tenzij het
anders is duidelijk is
Wellicht nog met iets
discretionairs?

elke tekortkoming extra 5%. Dit geeft veel duidelijkheid, zowel voor de scholen als de inspectie zelf, omdat geen extra weging, op de financiële positie van de school na, nodig is. Het nadeel is dat het minder flexibel is, en u bij één ernstige tekortkoming niet meer dan 7,5% van de bekostiging kunt opschorten of inhouden.

Datum
8 september 2022

- Aandachtspunt: los van de gekozen optie moet de inspectie altijd rekening houden met de financiële positie van de school, en daarin ook de ruimte moet hebben om lagere percentages op te leggen. Indien de financiële situatie zeer slecht is, en door de financiële sanctie de continuïteit van de school in gevaar komt (zoals eerder bij Cheider het geval was), kan de rechter oordelen dat financiële sanctie moet worden geschorst.
- De extra uitvoeringskosten bij DUO moeten nog van dekking worden voorzien. Dit kan pas worden doorgerekend als duidelijk is wel optie de voorkeur heeft.
- De nieuwe opties zijn nog niet afgestemd met de andere beleidsdirecties, de inspectie en DUO. Indien u besluit om voor één van deze opties te kiezen is het mogelijk dat er een aparte beleidsregel komt voor po/vo, en/of dat de inspectie of DUO tot de conclusie komt dat de optie niet uitvoerbaar is. Vanwege de differentiatie in percentages (wat onderdeel is van alle opties) zal de uitvoering voor DUO ingewikkelder worden. Mogelijk duurt het langer dan de geplande inwerkingtredingsdatum van 8 december om dit in te regelen. Dit wordt bekend bij de uitvoeringstoets door DUO.

Planning en proces

De planning uit de vorige nota is niet meer haalbaar. De nieuwe planning/proces is:

- 14 september: we ontvangen uw reactie en keuze voor de gewenste optie graag uiterlijk op deze datum
- 14 september – 23 september: verwerken input en opmerkingen MPVO en MOCW en verdere interne afstemming, afhankelijk van de grootte van de wijzigingen t.o.v. de eerdere versie kost dit meer of minder tijd
- 26 september: starten takenlijn voor aanvragen uitvoeringstoets (UT)
- 3 oktober: akkoord door DGPV/DGHBWE (afhankelijk van de reikwijdte) op de UT
- 3 oktober – 14 november: UT DUO, Inspectie, ATR
- 3 oktober – 14 november: verdere gesprekken over de aanpassingen/praktische uitwerking, zowel intern als met de sectorraden
- 14 november – 21 november: verwerken opmerkingen UT
- 21 november: starten takenlijn voor ondertekening van de beleidsregel door MPVO en MOCW (dit valt wel in de week van de begrotingsbehandeling)
- 30 november: ondertekende beleidsregel naar de SDU voor publicatie.
- 7 december: publicatie door de SDU
- 8 december: inwerkingtreding

Bij uitloop in afstemming of de uitvoeringstoets wordt deze planning niet gehaald.

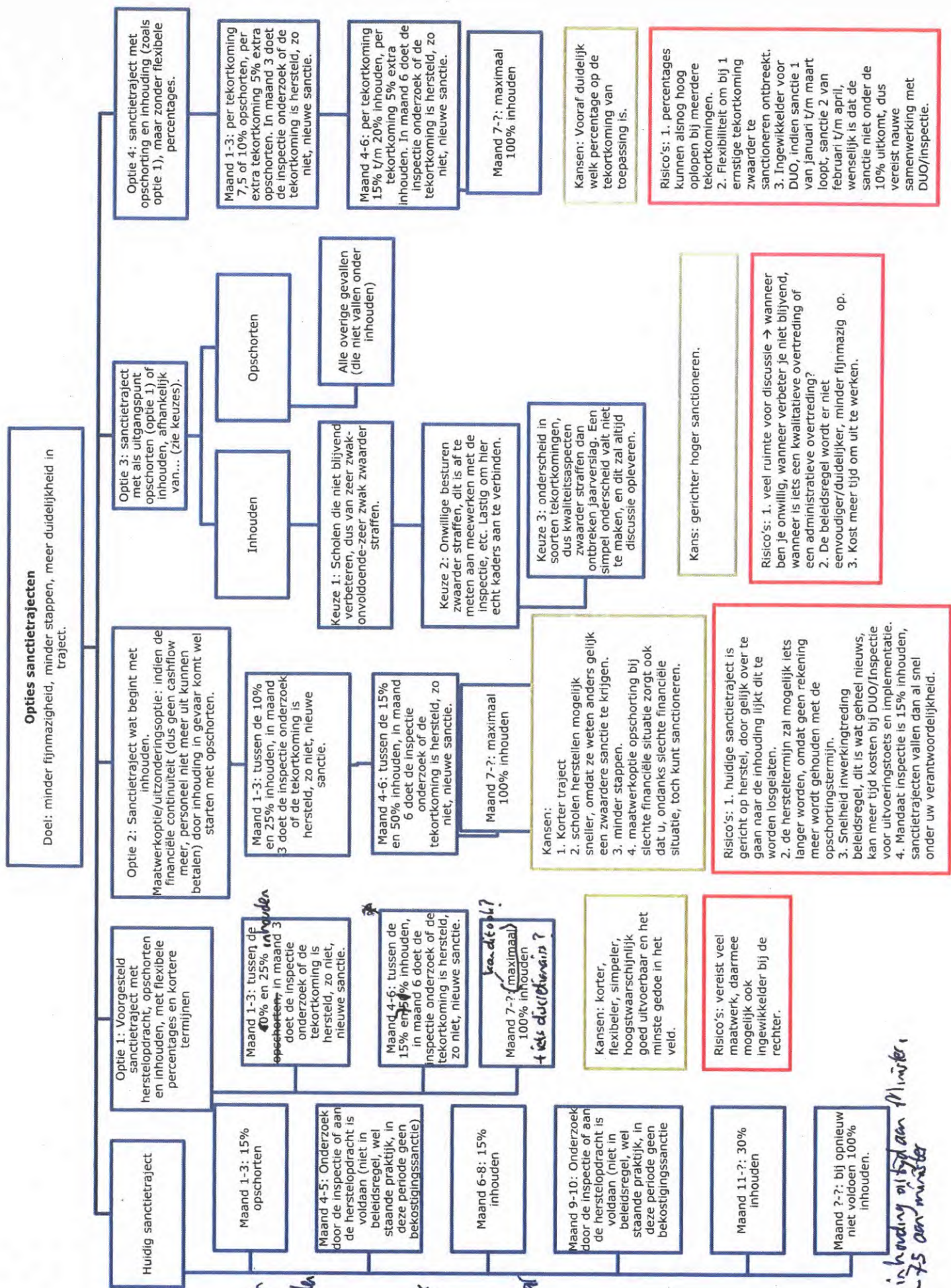
Verhaal:

eerste 3 maanden kunnen we max een kwart inhouden (50 kan ook)

Tweede 3 maanden max cliëntwaart

Derde 3 maanden = 2 kwart

* Tweede inhouding afstap aan minister, dus 15-75 aan minister





nota

TER VOORBEREIDING
Aan: SG

Kennis

Van

5.1/2.e

T +3165.1/2.e

Datum

12 september 2022

Referentie

Bijlagen

2

Miniconferentie 19 september: jaarwerkplan 2023
inspectie

Aanleiding Op maandag 19 september vindt van 10.00 tot 12.00 in het Nieuwscfé de mini-conferentie plaats met de inspectie. Centraal staat deze keer het jaarwerkplan 2023 van de inspectie.

Normaal gesproken vindt vóór 1 juni de mini-conferentie plaats waarin het jaarwerkplan centraal staat. Dit jaar is er voor gekozen de bespreking ná het zomerreces te laten plaatsvinden met name vanwege de focus op de aanscherping van het toezicht naar aanleiding van onder meer het coalitieakkoord

Doel

Het doel van deze mini-conferentie is om concrete afspraken te maken over hoe de samenhang tussen toezicht & beleid te borgen in 2023. Dit doen we aan de hand van twee gespreksrondes over vier inhoudelijke thema's (passend onderwijs, leraren- en schoolleiderstekort, flexibilisering mbo/ho en governance mbo) uit het jaarwerkplan van de inspectie.

Programma

10.00 Welkom door SG 10.10 Introductie jaarwerkplan door de inspectie 10.30 Gespreksrondes 11.40 Wrap-up: concretiseren afspraken 11.50 Afsluiting door SG **Welkomstwoord en afsluiting** Het programma van de mini-conferentie is in nauw overleg tussen de inspectie en beleid tot stand gekomen. Het is fijn als u kort het welkomstwoord en de afsluiting kan doen. De IGO zal ook kort spreken aan het begin. In **bijlage 1** vindt u een korte suggestie voor het welkomstwoord en de afsluiting. **Af/aanwezigheid** D.WJZ is afwezig. **Personele wisselingen** Sinds de vorige mini-conferentie van afgelopen maart zijn 5.1/2.e [redacted] aangetreden als 5.1/2.e [redacted] Bij de inspectie is 5.1/2.e [redacted] in de tussentijd van 5.1/2.e [redacted], 5.1/2.e [redacted] geworden. 5.1/2.e [redacted] 5.1/2.e [redacted] fungeert als 5.1/2.e [redacted] zij houdt de tijd in de gaten en kondigt de verschillende onderdelen aan

Gespreksleiders

5.1/2.e [redacted] (OCW), 5.1/2.e [redacted] (OCW), 5.1/2.e [redacted] (OCW), 5.1/2.e [redacted] (IvhO) en 5.1/2.e [redacted] (IvhO) fungeren als gespreksleiders.

In **bijlage 2** vindt u de uitwerking van het programma. De deelnemers hebben een verkorte versie van het programma en achtergrondinformatie ter voorbereiding ontvangen.

Bijlage 1

Voorzet voor het welkomstwoord (5 minuten)

- Welkom bij onze dertiende miniconferentie.
- 5.1/2 e is afwezig.
- Er gebeurt de laatste veel rondom toezicht. Het is goed om elkaar op deze mini-conferenties te blijven spreken om te bekijken hoe toezicht en beleid met elkaar samenhangen en we elkaar kunnen blijven versterken.
- Deze miniconferentie heeft drie doelen. Die hebben we alledrie in het programma ingebouwd.
 - De ontmoeting
 - Gesprekken over strategische thema's.
 - Concrete afspraken
- Tijdens deze mini-conferentie zullen we elkaar in twee rondes spreken over een aantal onderwerpen, die de inspectie straks zal toelichten.
- De uiteindelijke opbrengst is om concrete afspraken te maken over hoe de samenhang tussen toezicht & beleid te borgen in 2023.
- Uit de bespreking kunnen aanpassingen of wijzigingen in het jaarwerkplan naar voren komen en ook kunnen we bekijken waar in bestaand of nieuw beleid ruimte is om inzichten vanuit de inspectie mee te nemen.
- We beginnen straks met een toelichting vanuit de inspectie op het jaarwerkplan en op de inhoudelijke thema's die centraal zullen staan in de gespreksrondes.
- Er zullen daarna twee gespreksrondes van 30 minuten plaatsvinden over vier onderwerpen: passend onderwijs, leraren- en schoolleiderstekort, flexibilisering mbo/ho en governance mbo.
- Iedereen zal dus mee kunnen praten over twee van de vier onderwerpen.
- Over elk van de vier onderwerpen is meer dan genoeg te zeggen en is in deze zaal meer dan genoeg kennis van zaken aanwezig; ik kijk uit naar enerverende gesprekken.
- Aan het einde vatten we samen wat de gesprekken aan concrete afspraken kunnen opleveren.
- En dan is nu het woord aan de inspectie om ons mee te nemen in het jaarwerkplan en de vier onderwerpen!

Voorzet voor afsluiting (5 minuten)

- We zijn al weer aan het eind van deze conferentie. Zijn er nog dringende vragen of opmerkingen?
- Ik wil iedereen heel hartelijk danken voor de bijdrage aan de discussie.
- Goed om op te merken dat de inspectie de opbrengsten van deze mini-conferentie zal verwerken het jaarwerkplan.
- Eind september stelt de inspectie dan het jaarwerkplan vast en kan het definitieve ontwerp jaarwerkplan worden verzonden aan de ministers.
- De planning is om het jaarwerkplan vóór het herfstreces aan de Tweede Kamer te zenden, zodat de ministers na 4 weken voorhang het jaarwerkplan begin december kunnen goedkeuren.
- Voor nu is het formele gedeelte afgelopen. Het is natuurlijk mogelijk om elkaar informeel nog verder te spreken.

Bijlage 2 Uitgewerkt programma

10.00 Welkomstwoord door SG

10.10 Introductie jaarwerkplan door de inspectie

Inclusief introductie van de 4 thema's die centraal zullen staan in de gespreksrondes! passend onderwijs, leraren- en schoolleiderstekort, flexibilisering mbo/ho, governance mbo

10.30 Aftap gespreksrondes door 5.1/2 e

Beleid en toezicht staan beide voor onderwijskwaliteit. Het verbeteren van onderwijskwaliteit is niet het simpel volgen van een recept, minstens zo gecompliceerd als een raket naar de maan sturen maar waarschijnlijk net zo complex als een kind opvoeden.¹

Beleid op een complex vraagstuk leidt niet altijd tot de bedoelde, lineaire uitkomsten en een voortdurend proces van leren, innovatie en reflectie is nodig (Colgan et al. 2016).

Dat vraagt voortdurende *informatie-uitwisseling* tussen de actoren over ontwikkelingen (om te kunnen reageren), over activiteiten (om ze te kunnen 'alignen') en resultaten (om te kunnen leren en verbeteren).

Dus: samenhang en goede informatie-uitwisseling tussen inspectie en beleid cruciaal. In een aantal gespreksrondes gaan we het daar aan de hand van concrete onderwerpen met elkaar over hebben.

10.35 Uitleg gespreksrondes (5 minuten)

4 inhoudelijke onderwerpen uit het jaarwerkplan staan centraal:

1. passend onderwijs
2. leraren- en schoolleiderstekort
3. flexibilisering mbo/ho
4. governance mbo

Over deze 4 onderwerpen vragen we aan elke tafel om onder leiding van een gespreksleider in te gaan op 3 vragen:

1. Welke samenhang zien we op dit thema en wat betekent dit voor de informatie-uitwisseling tussen inspectie en beleid?
2. Welke ruimte is er om iets niet te doen of om iets anders te doen dan zoals in JWP verwoord op dit thema en welke ruimte is er in (nieuw) beleid op dit thema?
3. Welke concrete afspraken zijn er nodig om de samenhang tussen beleid en toezicht op dit thema te borgen?

Elke gespreksronde duurt 30 minuten.

10.40 Gespreksronde 1

4 tafels met 4 flipovers

¹ Naar Snyder (2013), bewerking door 5.1/2 e

Gespreksleider 5.1/2.e
notuleert antwoord op vragen.
Na 30 minuten: iedereen wisselt.

11.10 Gespreksronde 2

4 tafels met 4 flipovers

Gespreksleider (5.1/2.e)
) notuleert antwoord op vragen.
Na 30 minuten einde.

11.40 Wrap-up

Gespreksleider geeft in 2 minuten weergave van gevoerd gesprek, met name gericht op concrete afspraken en andere opvallendheden.
Reflectie van de IGO op de opbrengst van de gevoerde gesprekken.
De concrete afspraken (indien relevant inclusief reflectie vanuit IvHO op eventuele bijstellingen in het jaarwerkplan) worden na afloop van de mini-conferentie rondgestuurd.

11.50 Afsluitend woord door SG

12.00 Einde

Gespreksnotitie Sturen op kwaliteit - 13 september

Dit betreft de uitwerking van de CA-opdracht *We sturen op de kwaliteit van het onderwijs en grijpen sneller in bij scholen die onvoldoende presteren*. De uitwerking loopt langs drie lijnen:

1. Kwaliteit meet je in de klas

- meer scholen bezoeken/ meer zicht in de klas (en eisen verduidelijken)

2. Besturen is een vak

- betere bestuurders

3. Toezicht is scherp

- kwaliteitseisen omhoog
- sneller ingrijpen

In het bijgevoegde overzicht staan de maatregelen kort op een rij.

Daarnaast is nog een deel over de rol van andere actoren (intern toezicht, medezeggenschap en ouders) voorzien, waarvan nu het deel over ouders is uitgewerkt in deze notitie.

De tekst hieronder kan na bespreking in de sessie, terugkomen in de Kamerbrief over toezicht. Daarin wordt ook gereageerd op het advies van de Onderwijsraad over extern toezicht en op de evaluatie van de Initiatiefwet Bisschop, maar deze notitie richt zich in eerste instantie op het maatregelenpakket.

Onderwijs van niveau

Als je je kinderen naar school brengt of als ze voor het eerst op de fiets naar de middelbare school

- stappen, wil je er zeker van zijn dat je kind goed onderwijs krijgt op die school. Dat je kind goed

leert rekenen, schrijven en lezen en dat je kind leert hoe we met elkaar omgaan in Nederland.

Daar werken dag in dag uit vele professionals aan. Leraren, ondersteuners (van onderwijsassistenten tot conciërges en staf), teamleiders, schoolleiders, bestuurders, leden van de medezeggenschapsraad en intern toezichthouders zetten zich samen met hart en ziel in voor goed onderwijs. Zij vormen letterlijk het fundament waarop leerlingen verder kunnen bouwen in het leven. Basisvaardigheden, met name taal- en rekenvaardigheid, zijn daarbij topprioriteit.

Toch zien we, ondanks dat het onderwijs in Nederland nog steeds goed aangeschreven staat, een dalende of stagnerende trend in internationale metingen van de prestaties van leerlingen op het gebied van de basisvaardigheden. Verder zien we dat het lerarentekort en de (nasleep van de) coronacrisis een wissel trekken op scholen en besturen. Ook andere ontwikkelingen in de afgelopen jaren, zoals de invoering van passend onderwijs, en nu de vluchtelingencrisis vragen veel flexibiliteit en inzet van alle betrokkenen. De veelheid in de dagelijkse schoolpraktijk maakt dat energie van ver moet komen en dat er ook meer van de mensen die in en om een school werken verlangd wordt.

In de optelsom van alle factoren in de context van de school, moeten we ook kritisch naar de inrichting van ons systeem en de rol van 'Den Haag' kijken. In het Nederlandse onderwijsstelsel is veel capaciteit aanwezig, maar het is ook een complex systeem. Verschillende partijen zijn op diverse niveaus en manieren betrokken bij (de sturing van) onderwijs; de rijksoverheid, inspectie, sectorraden en een drukbevolkt middenveld met belangengroepen, taakorganisaties, projecten en programma's, naast alle geledingen binnen een onderwijsbestuur. Bevoegdheden om belangrijke besluiten te nemen, zijn over meerdere niveaus in ons onderwijsstelsel verdeeld.¹ En per beleidsthema vanuit OCW ziet het sturingsnetwerk en de dynamiek die dat genereert er anders uit, zo bleek uit onderzoek.² Op schoolniveau komen al die invloeden van buitenaf bij elkaar. Dat leidt

¹ Multi-level governance, zie Waslander, 2022.

² Waslander, S. & C.J. Pater (2017). Sturingsdynamiek in het voortgezet onderwijs. Utrecht: TIAS. Waslander, S., E.H. Hooge & H.C. Theisens (2017). Zicht op sturingsdynamiek. Utrecht: TIAS.

Ik heb v2 PO-Raad bevestigd om dit stuk (de volgende versie) met hen door te spreken, ter toetsing maar dan moeten we wel logica en versimpeling eerst goed staan.

Ten tweede bezoekt de inspectie, conform de motie Van Meenen,⁶ onaangekondigd scholen als één van de onderzoeksmogelijkheden om beter zicht te krijgen op de onderwijskwaliteit. De inspectie breidt dit uit en schat in dat er dan in de komende jaren bij 10% van de risico-onderzoeken sprake is van een (semi)onaangekondigd onderzoek.

Ten derde zet de inspectie in op gerichte interventies. Het gaat om gerichte, handhavende onderzoeken en om gerichte communicatie, voorlichting, goede voorbeelden verspreiden op bepaalde thema's (bijv. het bestrijden van (taal)achterstanden, (onderdelen van) de nieuwe burgerschapseisen, de vrijwillige ouderbijdrage, professionalisering van leraren). 800 scholen worden bezocht voor een diepte-onderzoek op een specifiek onderwerp.

Risicogericht toezicht

Gezien de zorgen over de onderwijskwaliteit is het daarnaast wenselijk om het risicogericht toezicht op scholen verder te versterken en daarin te investeren. De risicodetectie is bedoeld om op school- en bestuursniveau risico's in beeld te brengen. Een hoge risicoscore, bijvoorbeeld op de basisvaardigheden, is aanleiding om een nadere verkenning uit te voeren op bestuurs- of schoolniveau. De inspectie gaat aan de voorkant bij bepaalde risico's sneller een diepgaandere analyse uitvoeren en vaker over tot een risico-onderzoek. Ziet de inspectie bij deze scholen lichte risico's, dan volgt een bestuursgesprek. De verwachting is echter dat bij de meeste scholen een kwaliteitsonderzoek volgt. De inspectie gaat dan gericht langs om oplossingen voor tekortkomingen af te dwingen. Alle scholen zijn jaarlijks onderdeel van de risico-analyse. Door aanscherpen van de normen in de risico-analyse, verwacht de inspectie tot 345 extra verkenningen te komen in het funderend onderwijs.

De uitbreiding van het aantal schoolbezoeken kent dus verschillende invalshoeken. In schooljaar 2024-2025 verwacht de inspectie de benodigde extra capaciteit volledig te kunnen inzetten. Het gaat dan om circa 2200 extra onderzoeken op jaarbasis. Deze extra activiteiten vergen een forse uitbreiding van de capaciteit bij de inspectie.

Naast deze typen onderzoeken, continueert de inspectie het schoolbezoek als onderdeel van het vierjaarlijks bezoek aan elk onderwijsbestuur (verificatie-activiteit op één of enkele scholen van dat bestuur).

Een integrale toezichtaanpak

We kunnen ons vinden in de Onderwijsraad als hij aanbeveelt het toezicht op schoolniveau te intensiveren. Je moet erop kunnen rekenen dat op elke school goed onderwijs wordt gegeven. Net als de Kamer constateren we dat de kwaliteit achteruit gaat en we dat tij moeten keren. Steviger inspectietoezicht is daarbij cruciaal en in dat licht wegen we de aangehouden motie van dhr. De Hoop mee. Scherper en vaker op schoolniveau kijken, is een noodzakelijke vinger aan de pols voor de onderwijskwaliteit. We zijn het dus met dhr. De Hoop eens dat een periodieke toets van belang is. Alle scholen worden elk jaar in de prestatie- en risicoanalyse gescreend. Vervolgens kiest de inspectie voor een integrale aanpak. Ons voorstel is om het zicht te verbeteren met een slimme mix qua interventierepertoire. Dat sluit aan bij de weg van strategische toezichtontwikkeling die de inspectie heeft ingezet. Een belangrijk element daarin is het ontwikkelen van aanpakken waarin zij met creatieve en gerichte interventies komen tot meer effect. Met de optelsom van de scholen die 'op de zeef' van de prestatie- en risicoanalyse blijven liggen en regulier onderzoek, is de inspectie in staat om in brede zin tekortkomingen in de sturing en de onderwijskwaliteit op te sporen. Tegelijkertijd is het met een specifieke focus mogelijk om interventies veel gericht in te zetten. Bijvoorbeeld specifiek op het vlak van bestuurlijke kwaliteitszorg, onvoldoende kwaliteitscultuur, onvoldoende medezeggenschap en intern toezicht, onvoldoende lessen en begeleiding. Het in brede zin sturen op kwaliteit is ongericht. In combinatie met de voorgestelde extra onderzoeken is alsnog 25% van de scholen jaarlijks in beeld. In gerichte thema-onderzoeken komen ook scholen naar voren die het goed doen op een bepaald onderwerp en waarvan het voorbeeld voor het voetlicht kan worden geplaatst. Als we een kwaliteitsimpuls willen realiseren, is het verstandig om te prioriteren. Een vierjaarsverplichting via enkel de volledige brede kwaliteitsonderzoeken kent hoge kosten (21 mln.) en naar verhouding lage effectiviteit. Veel van de toezichtcapaciteit zal worden ingezet op plekken waar geen tekortkomingen zijn en het effect van toezicht gering is. Daarnaast zit er een grens aan wat de inspectie als organisatie kan

⁶ Motie van Meenen. PM: nummer/vindplaats.

waren: tekortschietend leiderschap, onvoldoende bestuurlijk vermogen bij onderwijsbesturen en het ontbreken van waarborgen voor zowel leiderschap als bestuurlijk vermogen.⁷ Ook de Inspectie van het onderwijs constateert al enige jaren dat een deel van de besturen -naar schatting 20%- tekortschiet. Deze besturen hebben onvoldoende zicht op de onderwijskwaliteit en het lukt hen onvoldoende om te sturen op verbetering.⁸ Er wordt veel van besturen gevraagd en verwacht, bijvoorbeeld bestuurlijke samenwerking op lokaal niveau bij passend onderwijs en afstemming met jeugdzorg. Daarnaast is het aan hen om zich in de eerder genoemde 'sturingsdynamiek' staande te houden en in de veelheid te zorgen voor een kwaliteitscultuur op hun school of scholen. Dat betekent het ontwikkelen van visie om op basis daarvan weloverwogen keuzes te maken, het vertalen van beleidsthema's naar organisatieroutines in de school (sturing van onderwijs is immers uiteindelijk gericht op veranderingen 'in de klas') en de vele beleidsthema's vervlechten tot coherentie binnen de eigen organisatie (alignment). Dat vormt de kern van sterk onderwijskundig leiderschap. De meeste besturen kunnen dit gelukkig beamen, maar we gaan -vanuit de stelselverantwoordelijkheid- ook een norm stellen op dit cruciale punt in ons stelsel.

Eisen aan het bevoegd gezag

Er zijn weliswaar diverse initiatieven genomen, maar tot op de dag van vandaag zijn er geen formele eisen noch een beroepsprofiel voor onderwijsbestuurders. Daarom willen we graag met schoolbestuurders in gesprek over de eisen die gesteld kunnen worden, zodat zij - net als leraren en docenten - voor hun taak en rol 'bevoegd' zijn. Het doel is dat het veld deze handdoek oppakt en er vanuit de overheid geen dwingende regels hoeven worden opgelegd. Indien dit echter niet of met onvoldoende snelheid door het veld wordt opgepakt, zullen we verkennen welke wettelijke verplichtingen er mogelijk zijn. Het doel is dat er in uiterlijk 2025 eisen zijn voor bestuurders, en dat de bestuurders in het onderwijs ook aan deze eisen voldoen. Goede besturen hoeven dan niet onder de slechte te lijden.

Praxis
Schooljaar 16

Voorbeelden van waar het mis gaat, zijn ons een doorn in het oog en doen geen recht aan het mooie en bijzondere vak van onderwijsbestuurders. Daarom geven we prioriteit aan het versterken van het bestuurlijk vermogen, van beter bestuur en van het samenspel tussen bestuur, medezeggenschap en intern toezicht. Want waarborgen van onderwijskwaliteit moet en kan ook op dat niveau gebeuren.

Goede besturen waarderen

Sinds 2021 kunnen besturen over het geheel een waardering 'goed' krijgen (bovenop een oordeel voldoende). Zo maken we beter zichtbaar hoe individuele besturen bijdragen aan betere onderwijskwaliteit in Nederland en welke besturen dat al doen. Alle besturen worden systematisch bezocht en onderzocht en elk bestuur dat er voor in aanmerking komt krijgt waardering goed. In de komende jaren wordt dus meer zichtbaar welke besturen net een zes scoren en welke een tien met een griffel verdienen.

Laag presterende besturen en scholen ondersteunen

Als gevolg van het verscherpte toezicht zal sneller en meer zichtbaar worden welke besturen en scholen laag presteren. In veel gevallen van ondermaats onderwijs is er niet zozeer sprake van onwil, maar eerder van onvermogen. Het doel is hoe dan ook om zo snel mogelijk weer onderwijs van voldoende kwaliteit te hebben. De bestaande ondersteuning aan laag-presterende scholen en besturen in zowel po als vo wordt met ingang van het nieuwe schooljaar structureel uitgebreid. De uitbreiding is ook gericht op scholen en besturen die net voldoende scoren. We willen niet alleen onvoldoende scholen tot basiskwaliteit bewegen, maar ook de zesjes opplussen. Het aanbod is kosteloos en alle besturen en scholen die ondersteuning willen bij (aspecten van) schoolontwikkeling en kwaliteitsverbetering, worden op maat geholpen. Na een probleem-/verbeteranalyse komt een vliegende brigade van onderwijsexperts en -adviseurs bijspringen. Uit evaluatieonderzoek weten we dat dit helpt om ervoor te zorgen dat de kwaliteitstekorten doelmatig en snel worden teruggedrongen.⁹

⁷ OECD 2016.

⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2019. Staat van het Onderwijs 2022.

⁹ Evaluatie Goed worden goed blijven van Regioplan

versimpelen we het sanctietraject door na het aflopen van de hersteltermijn niet eerst over te gaan tot een opschorting, maar direct over te gaan tot inhouding. De hersteltermijn die scholen krijgen, geeft voldoende tijd om de tekortkoming te herstellen. Indien scholen niet hebben hersteld, is een stevige(re) sanctie op zijn plek; opschorting past daar niet in. Deze veranderingen moeten er voor zorgen dat een school zo snel als mogelijk tot herstel komt, zodat leerlingen niet de dupe worden van de tekortkomingen en de kwaliteit in de klas gewoon goed is.

→ Aangevoerd minister is Inspectie

De rol van ouders

Ik vind het van belang dat ook ouders meer worden betrokken bij het verbeteren van de kwaliteit op scholen, in het bijzonder wanneer de school het oordeel zeer zwak krijgt. Daarom heb ik een stappenplan ontwikkeld op welke wijze de ouders beter worden geïnformeerd bij het oordeel zeer zwak. Een deel van deze stappen wordt al uitgevoerd. Nieuw is dat in de samenvatting van het inspectierapport, dat door het bestuur aan de ouders moet worden gezonden, een inleidende paragraaf komt waarin de inspectie nog duidelijker dan voorheen de zorgen en risico's beschrijft. Indien het bestuur deze samenvatting niet verstuurt, ben ik wettelijk bevoegd deze samenvatting zelf aan de ouders te sturen. In de begeleidende brief bij deze samenvatting neem ik dan ook mijn zorgen op. Bij zeer zwak casussen in fase E van de escalatieladder worden er nog verdere stappen gezet. De directeur po of vo gaat, in overleg met de inspectie, in de gesprekken met het bestuur, MR en relevante gemeente(n). Het doel van dit gesprek is de zorgen kenbaar maken, en bespreken hoe ouders en personeel op de hoogte willen worden gehouden van ontwikkelingen, en hoe zij hun rol zien. Dit alles moet er op korte termijn al aan bijdragen dat, indien er sprake is van het oordeel zeer zwak, ouders hier beter over geïnformeerd en meer bij betrokken worden. Daarnaast wil ik dat ouders ook in brede zin meer worden betrokken bij het verbeteren van de kwaliteit op scholen. Één van de zaken die daaraan bij kan dragen is de extra coalitie-akkoord middelen die de stichting Ouders & Onderwijs krijgen, die onder andere bestemd zijn voor meer ondersteuning en voorlichting rondom toezicht, sociale veiligheid en (mede)zeggenschap. Hoe dat verder vorm moet krijgen, wil ik komende periode gaan verkennen.

Smari!

krijgen ze extra middelen?

Nog niet bepaald
keuze.

Tijdpad Kamerbrief betr. toezicht (voor begrotingsbehandeling uit)

KAMERBRIEF TOEZICHT	
Eerste concept Kamerbrief	15-19 september
Bespreking in beleidsstaf MPVO	donderdag 29 september (= aanleveren 22 sept).
Tweede concept brief (in principe tekenversie)	begin vd week van 3 oktober
Aanleveren Kamerbrief aan CWIZO	vrijdag 7 oktober (uitstel tot 10 okt. mogelijk)
vergadering CWIZO	maandag 17 oktober
vergadering RWIZO	dinsdag 1 november
Kamerbrief in Ministerraad	vrijdag 4 november

Ronde Veld met mij +
Toevragen PO en VO-raad
Bestuurders