

# **Vooruitblikkend toezicht, inzicht in oorzaken: handhaven en agenderen**

**Een review naar de rol en werkwijze  
van de Onderwijsinspectie**



**Juli 2025**

## Inhoud

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1. Inleiding</b>                                                          | 3  |
| 1.1 Opdracht reviewcommissie                                                 | 3  |
| 1.2 Leeswijzer                                                               | 4  |
| <b>2. Context waarbinnen de inspectie opereert</b>                           | 5  |
| 2.1 Artikel 23                                                               | 5  |
| 2.2 Inherente spanning tussen vrijheid en kwaliteit van onderwijs            | 5  |
| 2.3 Kwaliteit van onderwijs                                                  | 6  |
| 2.4 Wat verstaan we onder effectief toezicht?                                | 7  |
| <b>3. Taken en interventies van de inspectie</b>                             | 8  |
| 3.1 Typen onderzoeken                                                        | 8  |
| 3.2 Werkwijze voor oordelen                                                  | 9  |
| 3.3 Vervolgtoezicht en sancties                                              | 10 |
| <b>4. De Toezichtfoto</b>                                                    | 12 |
| <b>5. Bevindingen per beoordelingsaspect</b>                                 | 13 |
| 5.1 Grip op het publieke belang                                              | 13 |
| 5.2 De taakinvulling van de inspectie                                        | 14 |
| 5.3 De opstelling van de inspectie                                           | 15 |
| 5.4 De uitvoering van het toezicht                                           | 16 |
| <b>6. Conclusie en aanbevelingen</b>                                         | 18 |
| 6.1 Reflectie op politieke discussie                                         | 18 |
| 6.2 Aanbevelingen                                                            | 19 |
| <b>7. Verantwoording</b>                                                     | 21 |
| 7.1 Verantwoording                                                           | 21 |
| 7.2 Dankwoord                                                                | 22 |
| Bijlage 1: Individuele papers commissieleden                                 | 23 |
| Position paper Melanie Ehren                                                 | 24 |
| Position paper Theodor Kockelkoren                                           | 29 |
| Position paper Femke de Vries                                                | 38 |
| Position paper Mattheus Wassenaar                                            | 43 |
| Bijlage 2: Voorbeelden deugdelijkheidseisen en standaarden waarderingskaders | 46 |
| Voorbeeld standaard waarderingskader bestuur                                 | 47 |
| Voorbeeld standaard waarderingskader scholen                                 | 49 |
| Bijlage 3: De Toezichtfoto                                                   | 50 |
| Bijlage 4: Bronnenlijst                                                      | 81 |

# 1. Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs (hierna ‘de inspectie’) wil met haar toezicht bijdragen aan beter onderwijs. Haar missie is effectief toezicht voor beter onderwijs. Regelmatige evaluatie van de werkwijze en beschouwing van wat effectief toezicht is, is van groot belang om vast te stellen of daadwerkelijk wordt bijgedragen aan deze doelstelling. Om aan de hand daarvan de werkwijze te verbeteren maar ook deze beter te kunnen verantwoorden richting de samenleving.

## 1.1 Opdracht reviewcommissie

In het najaar van 2024 heeft berichtgeving over de toezichtactiviteiten van de inspectie geleid tot forse kritiek, zowel in de media als in de Tweede Kamer. Naar aanleiding van onderzoek van Nieuwsuur<sup>i</sup> is er een discussie ontstaan over de frequentie waarmee de inspectie scholen (specifiek basisscholen) bezoekt. Uit de gegevens van de inspectie kwam naar voren dat een derde van de basisscholen tussen 2014 en 2019 niet elke vier jaar is bezocht. In een position paper dat ter voorbereiding op een hoorzitting in de Tweede Kamer is gemaakt geeft zij aan: *“Sinds 2021 hebben we het doel losgelaten om eens in de vier jaar alle scholen te bezoeken. Dit hebben we bewust gedaan, vanuit de overtuiging dat het onderwijs behoefte heeft aan diepgaand en kwalitatief onderzoek op de scholen waar dit het hardste nodig is, in plaats van oppervlakkig onderzoek op alle scholen.”*<sup>ii</sup> In de Tweede Kamer en bij de media leefde echter een ander beeld, dat een fors deel van de scholen nog steeds regelmatig zou worden bezocht.

Een daaropvolgend debat in de Tweede Kamer in april 2025 leidde uiteindelijk tot het aannemen van twee moties:

1. Motie Rooderkerk cs waarin de regering wordt verzocht te zorgen dat alle scholen periodiek, de vier jaar zo dicht mogelijk benaderend, fysiek bezocht worden door de inspectie.
2. Motie van de leden Kisteman en Rooderkerk waarin de regering wordt verzocht minder tijdsintensieve inspectiebezoeken te introduceren, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de onderzoeken. En meer onaangekondigde inspecties uit te voeren.

In het licht van deze kritiek wil de inspectie, als toevoeging op verschillende evaluaties<sup>1</sup>, een extra externe blik op haar werkwijze door middel van een peer review. De vraag die de inspectie daarbij stelt aan de reviewcommissie is de volgende:

In hoeverre draagt de huidige werkwijze van de inspectie volgens u bij aan effectief toezicht?

Om deze vraag te beantwoorden is onze commissie samengesteld, bestaande uit experts op het gebied van toezicht en/of het onderwijsveld. Als leden van de reviewcommissie hebben we elk een position paper (zie bijlage 1) geschreven waarin wij, vanuit ons eigen perspectief, bovenstaande vraag beantwoorden. Hiervoor is gebruik gemaakt van openbaar beschikbare informatie van de inspectie. Daarnaast hebben we de mogelijkheid gehad om, op basis van deze informatie, verduidelijkende vragen te stellen aan enkele medewerkers van de inspectie en aanvullende informatie op te vragen. De papers

---

<sup>1</sup> Voorbeelden hiervan zijn het onderzoek naar de effecten van het toezicht op de besturen uit het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, mbo en samenwerkingsverbanden passend onderwijs en onderzoek naar de effecten van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in stelselonderzoek-rapporten (<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/evaluatie-van-het-toezicht>).

zijn opgesteld op basis van onze eigen ervaring en expertise. Deze papers zijn vervolgens besproken in gezamenlijke bijeenkomsten, met als doel de gemeenschappelijke kern en aanbevelingen voor de inspectie te formuleren en te toetsen. De inzichten uit de papers en bijeenkomsten vormen de basis van dit eindproduct.

Deze review is in korte tijd opgesteld en is daarom beperkt van omvang. Er zijn geen interviews afgenomen onder inspecteurs, scholen of andere betrokkenen. In het vierde hoofdstuk is aanvullende informatie over de werkwijze en gebruikte bronnen te vinden.

De structuur van onze bevindingen is gebaseerd op de 'Toezichtfoto' van Robbert Barth, die toezicht benadert aan de hand van vier leidende vragen. Deze vragen vormen de leidraad voor de analyse, terwijl de verdere invulling is gegeven op basis van de expertise en ervaring van de commissieleden.

## 1.2 Leeswijzer

Deze review start met het schetsen van de context waarbinnen de inspectie haar toezicht uitvoert en die van invloed is op onze beoordeling daarvan. In het daaropvolgende derde hoofdstuk lichten we toe welke (wettelijke) taken en instrumenten de inspectie heeft en hoe zij haar taken uitvoert. In het vierde hoofdstuk lichten we de Toezichtfoto nader toe; deze bestaat uit vier beoordelvingsvragen die we vervolgens in het vijfde hoofdstuk gebruiken om onze bevindingen te presenteren. In hoofdstuk zes geven we aan tot welke conclusies en aanbevelingen we zijn gekomen. Tot slot gaan we in het laatste hoofdstuk nader in op welk proces deze review heeft gevolgd.

## 2. Context waarbinnen de inspectie opereert

In dit hoofdstuk duiden we een aantal aspecten die van invloed zijn op het kader waarbinnen de inspectie opereert én op onze beoordeling van de werkwijze van de inspectie. Het betreffen twee belangrijke waarden in het onderwijsdomein: vrijheid van onderwijs en kwaliteit van onderwijs. Daarnaast gaan we in op wat wij als reviewcommissie onder ‘effectief toezicht’ verstaan.

### 2.1 Artikel 23

Vrijheid van onderwijs is een wettelijk grondrecht vastgelegd in artikel 23 van de grondwet<sup>ii</sup>. Het garandeert het recht om scholen op te richten, het recht om onderwijs te geven volgens eigen (religieuze of levensbeschouwelijke) overtuigingen en gelijke financiering voor openbaar en bijzonder onderwijs, mits voldaan wordt aan wettelijke eisen van de overheid. In de praktijk betekent dit dat iedereen een school mag oprichten en inrichten naar eigen overtuiging en ouders een school kunnen kiezen die past bij hun eigen overtuigingen. Het heeft als doel staatspedagogiek te voorkomen, waarbij de overheid de inhoud en methoden van onderwijs volledig bepaalt.

Daarnaast biedt deze vrijheid professionele autonomie voor scholen, nodig om onderwijs in te richten dat aansluit bij de achtergrond van leerlingen en de specifieke maatschappelijke opdracht van scholen in hun lokale omgeving (zoals bijvoorbeeld armoede, hoogbegaafdheid of thuiscultuur van leerlingen waar op ingespeeld moet worden).

In artikel 23 ligt ook besloten dat de overheid zorg draagt voor het onderwijs en drie instrumenten heeft om te sturen: bekostiging, wettelijke eisen en toezicht. De overheid financiert het onderwijs, een school die bekostiging wil ontvangen moet voldoen aan wettelijke eisen. In het toezicht wordt bekeken of (minimaal) aan die eisen wordt voldaan.

### 2.2 Inherente spanning tussen vrijheid en kwaliteit van onderwijs

Naast de vrijheid van onderwijs is ook de kwaliteit van onderwijs een publiek belang. Zoals hierboven beschreven draagt de overheid zorg voor onderwijs en stuurt hierop door wettelijke eisen te verbinden aan bekostiging. Op basis van wet- en regelgeving, de zogenoemde deugdelijkheidseisen die in verschillende onderwijswetten zijn ingevuld<sup>2</sup>, stuurt de overheid op de (basis)kwaliteit van het onderwijs. Deze eisen vormen tevens de basis voor het toezicht door de onderwijsinspectie. De inspectie baseert hier het onderzoekskader<sup>3</sup> op en daarmee de beoordeling van scholen en schoolbesturen (voldoende, onvoldoende, zeer zwak<sup>4</sup>).

Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds het zekerstellen van de vrijheid van onderwijs en anderzijds het borgen en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs. Deze spanning is al lang onderwerp van discussie en de Onderwijsraad heeft er in de loop der jaren ook verschillende adviezen over uitgebracht<sup>iv</sup>. De vrijheid van onderwijs betekent dat scholen en besturen relatief autonoom zijn in keuzes over *hoe* zij hun onderwijs invullen en dat wettelijke bepalingen vooral gaan over *wat* het onderwijs moet opleveren (de leerresultaten en kerndoelen waarvoor moet worden opgeleid), en de *randvoorwaarden* waaronder dat gebeurt (leertijd, gekwalificeerde leerkrachten, ononderbroken ontwikkeling etc.). In de praktijk levert dat wel een spanning op wanneer scholen/besturen bijvoorbeeld

---

<sup>2</sup> In bijlage 2 zijn voorbeelden gegeven van de deugdelijkheidseisen. In paragraaf 3.2 wordt de beoordeling in het toezicht op basis van de deugdelijkheidseisen nader toegelicht.

<sup>3</sup> Wanneer we het in deze review over het onderzoekskader hebben doelen we op de meest recent gepubliceerde bijstelling van het onderzoekskader 2021, namelijk de bijstelling van 2024.

<sup>4</sup> Naast deze drie beoordelingen kunnen besturen ook als ‘goed’ worden gewaardeerd. In dat geval voldoen zij niet alleen aan de deugdelijkheidseisen, maar realiseren zij ook ambities die daarboven uitstijgen.

geen goede leerresultaten halen en blijkbaar geen goede keuzes maken in de inrichting van hun onderwijs (het 'hoe'). Een tweede bron van spanning ontstaat ook doordat de 'randvoorwaarden' van goed onderwijs die wel in de wet en regelgeving zijn uitgewerkt, bijvoorbeeld leertijd of een ononderbroken ontwikkeling van leerlingen, al snel aan het 'hoe' van het onderwijs raken en daarmee aan de autonomie van scholen en besturen.

Die spanning betekent dat de overheid in de inrichting van het onderwijsstelsel een balans dient te vinden: eisen stellen aan de kwaliteit en hierop toezien maar *met* voldoende ruimte voor scholen. Het spanningsveld tussen vrijheid en kwaliteit en het zoeken naar de juiste balans is ook terug te vinden in het werk van de inspectie. De inspectie moet ten eerste het toezicht op scholen beperken tot dat wat wettelijk bepaald is, maar heeft ook de opdracht om scholen te stimuleren hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en de kwaliteit van het onderwijs verder te verbeteren. Juist ook als scholen/besturen aan de wet voldoen, maar toch geen goede leerprestaties halen, of het misschien nog wel beter kunnen doen.

## 2.3 Kwaliteit van onderwijs

De inspectie wil bijdragen aan beter onderwijs. Maar wat houdt kwalitatief goed onderwijs in? In de onderwijswetgeving is bepaald dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij het schoolbestuur ligt. Artikel 10 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) verwoordt dit als volgt: 'Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg'<sup>v</sup>. De overheid legt in de eerder genoemde deugdelijkheidseisen de norm voor de basiskwaliteit neer door aan te geven wat het onderwijs moet opleveren en onder welke randvoorwaarden dat moet gebeuren. Besturen dienen in hun schoolplan vast te leggen welk beleid zij voeren om de kwaliteit in te vullen (op het gebied van onderwijskunde, personeel en kwaliteitszorg) en te bevorderen.

De maatschappelijke discussie rondom de kwaliteit van onderwijs richt zich de afgelopen jaren op leerprestaties en met name de daling in basisvaardigheden<sup>5</sup>. Het Pisa-onderzoek 2022<sup>vi</sup> laat een verontrustend beeld zien, namelijk een langjarige daling in de gemiddelde prestaties van 15-jarige scholieren op het gebied van wiskunde, lezen en natuurwetenschappen<sup>6</sup>. In de Staat van het Onderwijs 2025 wordt aangegeven dat burgerschapsonderwijs op meer dan de helft van de onderzochte scholen onvoldoende is. Logischerwijs geeft de inspectie zelf ook aan zich de afgelopen jaren op de basisvaardigheden te hebben gefocust. Hoewel onderwijskwaliteit een breder begrip is, is er relatief brede overeenstemming dat een goede beheersing van de basisvaardigheden kernwaarden zijn waarvoor moet worden opgeleid; taal en rekenen worden uitgebreid gemeten met gestandaardiseerde toetsen. Hierdoor leveren de prestaties op de basisvaardigheden een beeld op van de mate waarin scholen en besturen ook goed onderwijs aanbieden en organiseren. We onderschrijven als reviewcommissie dat het beschikken over voldoende basisvaardigheden van groot maatschappelijk belang is. Hiermee wordt voor leerlingen immers de basis gelegd voor verdere scholing en ontwikkeling, goede mogelijkheden voor arbeid en inkomen en daarmee voor maatschappelijke participatie. In deze review zien we de resultaten op de basisvaardigheden dan ook als voornaamste operationalisatie en reflectie van het begrip 'onderwijskwaliteit'.

---

<sup>5</sup> Onder basisvaardigheden verstaan we taal, rekenen-wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid.

<sup>6</sup> In het PISA onderzoek wordt aangegeven dat deze daling in Nederland al voor 2018 is ingezet. Daarbij moet worden opgemerkt dat de prestaties op het gebied van wiskunde nog steeds boven het OECD gemiddelde ligt.

Experts noemen uiteenlopende mogelijke oorzaken voor de daling in basisvaardigheden<sup>vii</sup>. Als eerste wordt de kwaliteit van scholen, leerkrachten en onderwijsmethoden genoemd. Ten tweede een ‘lees- of kenniscrisis’ waarbij te weinig rijke teksten worden gebruikt en leerboeken oppervlakkiger zijn geworden. Een derde mogelijke oorzaak zou een systeem van ‘winnaars en verliezers’ kunnen zijn dat o.a. door vroege selectie op onderwijsniveau wordt veroorzaakt. Ten vierde wordt de toenemende mate van maatschappelijke problematiek (zoals armoede, schulden, verslavingsproblematiek, etc.) die de klas binnenkomt genoemd. Deze mogelijke oorzaken zijn door individuele scholen niet of slechts ten dele te beïnvloeden, waardoor het effect van toezicht op individuele scholen op de basisvaardigheden wellicht ook beperkt is.

## 2.4 Wat verstaan we onder effectief toezicht?

Het beeld dat toezicht enkel moet bestaan uit het handhaven op wettelijke normen is al geruime tijd achterhaald. In 2013 adviseert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport ‘Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks-toezicht’<sup>viii</sup> toezichthouders publieke belangen en de maatschappelijke functie van toezicht centraal te stellen. Toezichthouders moeten voorbij nalevingstoezicht gaan en zijn daarnaast bij uitstek gepositioneerd om nieuwe risico’s te signaleren. Effectief toezicht betekent dat ze ook zicht moeten hebben op de grondoorzaken van problemen en toekomstige ontwikkelingen of risico’s moeten signaleren. Onderdeel van hun rol zou volgens de WRR moeten zijn dat “toezichthouders periodiek aangeven welke ontwikkelingen in hun domein het toezicht minder effectief of efficiënt maken, en welke belemmeringen en kansen er zijn om tot verbetering te komen, of welke botsing van publieke belangen zij signaleren”. Verruiming van het perspectief op toezicht houdt ook in dat de volgende zaken voldoende zijn geborgd: “toezicht moet een onpartijdige houding aannemen, toezicht moet daarop gericht onafhankelijk worden gepositioneerd, en toezicht moet zich publiek verantwoorden”.

Ook het wetsvoorstel Kaderwet Rijksinspecties dat in januari van dit jaar voor internetconsultatie is gepubliceerd<sup>ix</sup>, gaat in op deze reflectieve functie van toezicht en omschrijft deze als het signaleren en publiekelijk agenderen van maatschappelijke risico’s en kansen in hun domein en daarop reflectie evenals een handelingsperspectief bieden. Met deze reflectieve functie ondersteunen de rijksinspecties zowel het bestuur (de ministeriële verantwoordelijkheid) als de wetgever.

Als reviewcommissie onderschrijven we dit ruime perspectief, het centraal stellen van publieke belangen, de noodzaak om grondoorzaken van problemen te begrijpen om toekomstige problemen te voorkomen en het belang van de reflectieve functie van toezicht. Een belangrijk gegeven daarbij is dat toezichthouders per definitie opereren vanuit een situatie van schaarste; de beschikbare capaciteit is nooit toereikend om alle risico’s binnen het domein te beheersen. Het is dus een gegeven dat een toezichthouder selectief dient te zijn. Daarnaast geldt dat niet alle risico’s binnen een domein door de toezichthouder beïnvloed kunnen worden omdat ook andere (maatschappelijke) ontwikkelingen van invloed zijn op het toezichtdomein.

### 3. Taken en interventies van de inspectie

In het vorige hoofdstuk werd al aangegeven dat het toezicht op onderwijs op verschillende plaatsen wettelijk is vastgelegd. In artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT)<sup>x</sup> staan de wettelijke taken van de inspectie beschreven:

1. Toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften;
2. Bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs;
3. Rapporteren over de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs, dit doet zij o.a. in de Staat van het Onderwijs.

Artikel 4 van de WOT geeft daarbij de uitgangspunten aan voor de wijze waarop de inspectie haar taken dient uit te voeren, zoals de inachtneming van de vrijheid van onderwijs en een beperkte belasting voor instellingen. In 2012 is het risicogericht toezicht vastgelegd in de WOT. Jaarlijkse risicoanalyses zijn (samen met binnenkomende signalen) leidend voor interventies, met als doel de toezichtlast voor scholen te verminderen en de effectiviteit van het toezicht te vergroten.

Ook andere wetgeving is van invloed op de werkwijze van de inspectie. Zo zijn de eerder genoemde deugdelijkheidseisen vastgelegd in de verschillende sectorwetten. Voor het basisonderwijs is dit de Wet op het primair onderwijs (WPO). In artikel 10 van de WPO is het bevoegd gezag (schoolbestuur) verantwoordelijk gemaakt voor de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school.

De wettelijke taken heeft de inspectie vertaald naar drie kernfuncties binnen haar werk als toezichthouder: de waarborgfunctie<sup>7</sup>, stimulerende functie<sup>8</sup> en de agenderende functie<sup>9</sup>. Daarbij richt de inspectie zich op verschillende niveaus (o.a. scholen, besturen, stelsel<sup>10</sup>). Dat vraagt om een mix aan activiteiten waar capaciteit op moet worden ingezet. We gaan hieronder in op drie aspecten van het toezicht:

- 1) De verschillende typen onderzoeken die de inspectie uitvoert op de hierboven genoemde niveaus;
- 2) De werkwijze die zij hanteert bij het beoordelen van scholen en besturen;
- 3) Hoe zien mogelijk vervolgtoezicht en sancties eruit wanneer het onderzoek en het oordeel van de inspectie daar aanleiding toe geeft?

#### 3.1 Typen onderzoeken

- **Risico-kwaliteitsonderzoek<sup>xi</sup>:** Jaarlijks krijgen alle scholen in de risicomodellen die de inspectie heeft ontwikkeld een waarde toegekend op basis van beschikbare informatie zoals leerresultaten, (financiële) informatie vanuit het bestuur, maar ook aantallen signalen vanuit ouders, leerlingen of docenten (dit is de jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse, hierna: JPRA). Een analist en inspecteur besluiten aan de hand daarvan samen bij welke instellingen extra onderzoek nodig is en, indien

---

<sup>7</sup> De waarborgfunctie houdt in dat de inspectie controleert of scholen voldoen aan de wettelijke vereisten en de basiskwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijft.

<sup>8</sup> De stimulerende functie richt zich op het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs, de inspectie richt zich hierbij op de ambities die besturen en scholen hebben gesteld.

<sup>9</sup> In het kader van haar agenderende functie rapporteert de inspectie over ontwikkelingen en knelpunten in het stelsel als geheel en brengt deze onder de aandacht.

<sup>10</sup> In werkelijkheid zijn er vier lagen binnen het toezicht: scholen, schoolbesturen, samenwerkingsverbanden en het stelsel. Samenwerkingsverbanden tussen scholen (binnen een bepaalde gemeente of regio) hebben wettelijke taken en verplichtingen om passend onderwijs te bieden. De inspectie houdt toezicht op de uitvoering van de taken van (besturen van) de samenwerkingsverbanden en doet dat op basis van een specifiek toezichtskader.

(<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/toezicht-samenwerkingsverbanden>)

noodzakelijk, worden er toezichtactiviteiten uitgevoerd. Dit kan naar aanleiding van de uitkomsten van de JPRA, maar ook naar aanleiding van andere signalen.

Jaarlijks worden resultaten uit de o.a. inspectiebezoeken naast de scores uit de risicomodellen gelegd. Op basis daarvan worden de modellen bijgestuurd. Een indicator kan een andere wegingsfactor krijgen of er helemaal uit worden gehaald. Daarnaast kan er nieuwe informatie worden toegevoegd.

- **Steekproefkwaliteitsonderzoeken<sup>xiii</sup>**: de inspectie is hier in 2023 mee gestart om een breder beeld te krijgen van verschillende scholen en niet alleen die een hoger risico hebben en door het risico-kwaliteitsonderzoek in beeld komen. Er worden scholen willekeurig geselecteerd waarbij een volledig kwaliteitsonderzoek wordt uitgevoerd. De uitkomsten worden tevens gebruikt voor het aanscherpen van de jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse.
- **Bestuursgericht onderzoek<sup>xiiiiv</sup>**: dit betreft een vierjaarlijks onderzoek dat start (en eindigt) bij het bestuur, met als doel helder krijgen of sturing op de kwaliteit van de scholen en het financieel beheer op orde zijn. De inspectie bekijkt en beoordeelt de manier waarop het bestuur de aansturing en randvoorwaarden inricht in zijn visie en naar de daarin verwoorde ambities en doelen. Daarnaast kijkt zij naar de uitvoering van die visie en ten derde wordt de wijze van evalueren, reflecteren en verantwoording afleggen van besturen onder de loep genomen. In het bestuursgericht onderzoek bezoekt de inspectie een selectie van de scholen van een bestuur voor verificatieactiviteiten<sup>11</sup>.

Voor het financiële aspect maakt de inspectie gebruik van standaarden waar financieel beheer een integraal onderdeel van is. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de koppeling van doelen (uit de visie van het bestuur) aan de bijbehorende inzet van financiële middelen in de meerjarenbegroting, of deze inzet doelmatig en rechtmatig is, of het bestuur stuurt op effectief financieel beheer en of de verantwoording betrouwbaar is. Hiervoor maakt de inspectie gebruik van de jaarverslagen van besturen en de financiële gegevens die zij dienen aan te leveren.

- **Jaarlijkse review accountantscontrole<sup>xv</sup>**: Naast dat financieel toezicht onderdeel is van het bestuursgericht onderzoek, baseert de inspectie zich op de jaarlijkse controle die de accountant van de onderwijsinstelling heeft uitgevoerd. De inspectie stelt jaarlijks een onderwijsaccountantsprotocol vast met de punten waar de accountant op moet controleren en ziet erop toe of de controle van de accountant ook voldoet aan die eisen.
- **Herstelonderzoeken<sup>xvi</sup>**: bij onvoldoende en zeer zwakke scholen wordt maximaal een jaar later een herstelonderzoek uitgevoerd om te kijken of de (onderwijs)kwaliteit is verbeterd op die punten die eerder als onvoldoende werden beoordeeld. Het kan zijn dat er tekortkomingen bij scholen zijn geconstateerd, maar er kan ook iets schorten aan de kwaliteitszorg van het bestuur of het financieel beheer.
- **Stelsel- en themaonderzoeken<sup>xvii</sup>**: deze onderzoeken zijn gericht op het landelijke niveau en naar een specifiek thema, zoals veiligheid, basisvaardigheden of de doorstroming naar vervolgonderwijs. Ze dienen tevens als input voor de Staat van het Onderwijs.

### 3.2 Werkwijze voor oordelen

Op stelselniveau reflecteert de inspectie, maar spreekt zij geen oordelen uit. Jaarlijks programmeert de inspectie een serie 'stelselonderzoeken' waarin specifieke thema's worden onderzocht en uitgelicht, bijvoorbeeld over de 'kwaliteit van de examinering in het VO', of over het 'burgerschapsonderwijs'. In de jaarlijkse Staat van het Onderwijs wordt een beeld gegeven van het onderwijsstelsel als geheel. De stelselonderzoeken zijn bedoeld om beleid en politiek te informeren over specifieke thema's en worden

---

<sup>11</sup> Deze laten zien of de sturing op de kwaliteit door het bestuur ook in de praktijk werkt. Dat kan door klassen te bezoeken en/of door met leraren te spreken over wat de inspecteurs uit de gesprekken met het bestuur hebben meegenomen. Als blijkt dat er risico's zijn leidt dat tot een gesprek met het bestuur en eventueel nader onderzoek (<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vierjaarlijks-onderzoek/toezicht-op-scholen>).

breed gedeeld in de onderwijssector om ook relevante actoren in het veld (bijvoorbeeld PO en VO-raad) tot actie aan te zetten.

Voor het beoordelen en waarderen van de kwaliteit van besturen en scholen wordt een onderzoekskader<sup>xviii</sup> gebruikt met standaarden. Een standaard bestaat uit een beschrijving van de basiskwaliteit, gebaseerd op de wettelijke deugdelijkheidseisen. Per standaard wordt daarnaast aandacht besteed aan vragen naar aanvullende ambities (in bijlage 2 zijn hier twee voorbeelden van weergegeven). Of een school of bestuur op een standaard als *voldoende* of *onvoldoende* wordt beoordeeld, is gebaseerd op de vraag of zij voldoet aan de deugdelijkheidseisen. Voor de waardering *goed* wordt daarbovenop gekeken naar de realisatie van de ambities.

Op schoolniveau bestaan de eindoordelen *voldoende*, *onvoldoende* en *zeer zwak*. De beoordeling *zeer zwak* wordt alleen bij de beoordeling van scholen (en dus niet bij besturen) gebruikt en is expliciet in de wet bepaald. De wet stelt dat het onderwijs zeer zwak is als de resultaten ernstig en langdurig tekortschieten en er in verband met dit tekortschieten ook tekortkomingen zijn in de naleving van andere wettelijke eisen<sup>12</sup>.

Op bestuursniveau bestaan de eindoordelen *voldoende* en *onvoldoende* en de waardering *goed*. In het laatste geval voldoen zij niet alleen aan de deugdelijkheidseisen, maar realiseren zij ook ambities die daarboven uitstijgen<sup>xix</sup>.

In de Staat van het Onderwijs 2025 geeft de inspectie aan dat zij binnen het steekproefonderzoek van het schooljaar 2023-2024 ongeveer 80 procent van de scholen binnen het funderend onderwijs als voldoende beoordeelde. In het risico-kwaliteitsonderzoek was dit ongeveer 50 procent. Bij het onderzoek naar besturen kreeg driekwart van de door de inspectie onderzochte besturen in het funderend onderwijs de afgelopen drie schooljaren het eindoordeel voldoende of goed<sup>xx</sup>.

### 3.3 Vervolgtoezicht en sancties

Wanneer tijdens een onderzoek wettelijke tekortkomingen (op bestuursniveau en/of schoolniveau) zijn geconstateerd, geeft de inspectie een herstelopdracht<sup>13</sup> en wordt er vervolgtoezicht afgesproken. De intensiteit daarvan is afhankelijk van de kwaliteit van het bestuur. Het toezicht in de herstelperiode wordt op maat en proportioneel ingericht. Dat kan bestaan uit voortgangsgesprekken of het opstellen van een stappenplan voor herstel. Indien de sturing door het bestuur ruimschoots in orde is, kan de inspectie het herstelonderzoek ook aan het bestuur overlaten en hen daarover bevragen. Uit de Staat van het Onderwijs 2025 blijkt dat in het schooljaar 2023-2024 binnen de steekproefonderzoeken aan driekwart van de onderzochte scholen in het primair onderwijs één of meerdere herstelopdrachten zijn gegeven. Verreweg de meeste herstelopdrachten werden gegeven op basis van de standaard Basisvaardigheden (meestal gericht op Burgerschap).

Indien verbeteringen niet of onvoldoende worden doorgevoerd kan de inspectie escaleren. Dit gaat stapsgewijs, waarbij wordt afgewogen welk middel nodig is om de verbeteringen alsnog door te laten voeren. Dat middel kan verder en verdiepend onderzoek inhouden, bijvoorbeeld naar het bestuurlijk handelen. Op ongeveer tweederde van de scholen binnen het funderend onderwijs beoordeelt de

---

<sup>12</sup> De beoordeling *zeer zwak* is wettelijk vastgelegd in art. 10a WPO, art. 2.94 WVO, art. 19a, WEC en art. 6.1.4b WEB

<sup>13</sup> Elke wettelijke tekortkoming leidt tot een herstelopdracht, maar ook scholen met een voldoende eindoordeel kunnen herstelopdrachten krijgen. Een school kan op een standaard een positief beeld laten zien, maar op een bepaald element van de standaard (nog) niet. Als dit beperkt van invloed is op de aangetroffen kwaliteit en als de tekortkoming eenvoudig en op korte termijn kan worden hersteld, wordt alsnog het oordeel voldoende gegeven.

inspectie na een herstelonderzoek de school als *voldoende*. Op ongeveer een derde is het eindoordeel dus opnieuw *onvoldoende* of zelfs *zeer zwak*. In de Staat van het Onderwijs 2025 geeft de inspectie aan dat het deel van de scholen binnen het primair onderwijs dat na herstelonderzoek alsnog het oordeel *voldoende* krijgt de laatste 3 jaren afneemt. Ongeveer een kwart van de als onvoldoende beoordeelde besturen binnen het funderend onderwijs en het MBO wordt na een herstelperiode weer als onvoldoende beoordeeld.

In het uiterste geval kan de minister over gaan tot het direct inhouden van (een deel van de) bekostiging van een school indien een wettelijk voorschrift niet wordt nageleefd. Dat kan alleen nadat het schoolbestuur een redelijke termijn heeft gekregen om de tekortkoming te herstellen<sup>xxi</sup>.

## 4. De Toezichtfoto

In de Toezichtfoto van Robbert Barth (zie ook bijlage 3) wordt de effectiviteit van activiteiten van de toezichthouder in brede zin onder de loep genomen. Deze activiteiten zijn het uitvoeren van inspecties, het handhaven, maar ook het signaleren van ontwikkelingen en risico's of het delen van informatie aan onder toezichtstaanden of het publiek. Deze ruime insteek van toezicht past bij ons beeld van wat effectief toezicht behelst. Daarom gebruiken we in deze review de vier beoordelvingsvragen uit de Toezichtfoto als kader om onze bevindingen over de werkwijze van de inspectie te structureren. We specificeren de vragen daarvoor wel nader en gebruiken ze om bepaalde aspecten van de werkwijze of de context waarbinnen de inspectie haar toezicht uitvoert te duiden.

### 1. Heeft inspectie impact? Wordt de maatschappelijke opdracht vervuld?

De eerste vraag uit het toezichtkader kijkt in welke mate de toezichthouder erin slaagt het publiek belang te borgen. Het bewijs hiervoor is vaak niet een wetenschappelijk aantoonbaar causaal verband, hoewel er wel soms wel aanwijzingen zijn welke elementen van toezicht het meeste effect laten zien. Het draait vaak om een onderbouwd verhaal dat toezicht een positieve bijdrage levert aan het borgen van de publieke waarde(n). Ook een stevige reputatie in de zin dat de toezichthouder gezag heeft in het veld en wordt gehoord, is een positief signaal. Meer specifiek voor deze review kijken we hierbij naar wat de centrale publieke waarde of het te beschermen belang voor de onderwijsinspectie is en hoeveel zicht en grip zij daar op dit moment op heeft. In hoofdstuk twee hebben we in dit kader toegelicht dat we de resultaten op de basisvaardigheden als belangrijkste invulling zien van het publieke belang dat de inspectie zou moeten beschermen.

### 2. Handelt de inspectie juist? Zoals je van een publieke toezichtorganisatie met een machtsmonopolie mag verwachten.

Bij het beantwoorden van deze vraag wordt gekeken of de toezichthouder onafhankelijk, zorgvuldig en transparant te werk gaat. Transparant betekent ook expliciet zijn over spanningen tussen doelstellingen, waarden en wijzen van handelen. Is de toezichthouder sensitief voor wat er speelt in de maatschappij? We kijken in deze review hoe de inspectie haar taak invult, onder andere met het spanningsveld tussen vrijheid van onderwijs en onderwijskwaliteit in gedachten. Welke processen volgt de inspectie om tot een werkwijze te komen en is deze werkwijze transparant en gebaseerd op de wettelijke kaders?

### 3. Staat de inspectie goed opgesteld?

Bij de derde vraag wordt gekeken of de toezichthouder een heldere visie en richting heeft gekozen en of de visie, strategie, aanpak en organisatie ook past bij het te beschermen publieke belang en de uitdagingen die de toezichthouder het hoofd moet bieden? Specifiek voor de onderwijsinspectie kijken we bij dit onderdeel naar de verschillende niveaus waarop zij haar toezicht heeft gericht. In hoeverre helpt de inzet van de inspectie op scholen, bestuur en stelsel om het publieke belang rondom de basisvaardigheden te borgen? En draagt het huidige toezichtinstrumentarium daaraan bij?

### 4. Voert de inspectie haar toezicht slim uit?

De laatste vraag gaat in op de wijze van risicosturing, de kwaliteit daarvan en op de uitvoering van de (risicogerichte) aanpak. Bij dit onderdeel gaan we nader in op het risicomodel en de verdeling van capaciteit van de inspectie en in hoeverre deze gericht staan op het borgen van het publieke belang.

## 5. Bevindingen per beoordelingsaspect

Dit hoofdstuk is gebaseerd op onze gezamenlijke bijeenkomsten als reviewcommissie en de papers die voorafgaand daaraan individueel zijn geschreven. Hieronder is per beoordelingsaspect (gebaseerd op de vragen uit de Toezichtfoto) weergegeven wat onze belangrijkste gezamenlijke bevindingen zijn. De individuele papers in bijlage 1 dienen hierbij als aanvulling en bevatten bevindingen vanuit de individuele invalshoek of expertise van de commissieleden.

### 5.1 Grip op het publieke belang

#### 1. Grip op het publieke belang

2. De taakinvulling van de inspectie
3. De opstelling van de inspectie
4. De uitvoering van het toezicht

In het tweede hoofdstuk hebben we toegelicht dat een effectieve toezichthouder in onze ogen te werk gaat vanuit een specifiek publiek belang. Dit zorgt voor een focus die helpt bij prioritering en verdeling van capaciteit. De toezichthouder dient transparant en helder duidelijk te maken wat dat

publieke belang is. Belangrijk daarbij is dat de toezichthouder dat publieke belang onafhankelijk maar niet in isolatie vaststelt maar in het proces tot het kiezen van dat belang alle relevante actoren betreft en inspeelt op maatschappelijke en politieke verwachtingen. Ons beeld is dat de inspectie dat ook doet. Zo worden de onderzoekskaders eens in de vier jaar herzien en komen deze volgens een vastgelegd proces<sup>14</sup> tot stand. De inspectie voert hierover overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en met andere betrokkenen, ook indien er tussendoor wijzigingen worden gemaakt. Op voordracht van de inspectie stelt de minister uiteindelijk het onderzoekskader vast<sup>xvii</sup>. De thema's voor de stelselonderzoeken worden eveneens bepaald in overleg met het veld en het ministerie.

Bij de beschouwing van de rol van effectief toezicht op het waarborgen van het publieke belang, is het cruciaal om te onderkennen dat de inspectie niet *verantwoordelijk* is voor dat publieke belang. Net zo min als de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit verantwoordelijk is voor veilig voedsel, de Inspectie Leefomgeving en Transport verantwoordelijk is voor de veiligheid van het luchtverkeer of de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verantwoordelijk is voor de volksgezondheid, is ook de Onderwijsinspectie niet verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit. Die verantwoordelijkheid ligt bij andere actoren; de inspectie is wel verantwoordelijk voor het vormgeven van zo effectief mogelijk toezicht en het op die manier bijdragen aan onderwijskwaliteit.

Hoe vult de inspectie dat publieke belang nu in? Haar missie luidt 'Effectief toezicht voor beter onderwijs'. De inspectie wil met haar toezicht naleving van de wettelijke deugdelijkheidseisen waarborgen en de kwaliteit van het onderwijs bevorderen (stimulerende functie). Deze toezichtactiviteiten zijn gericht op besturen en hun scholen. Daarnaast richt de inspectie zich op de werking van het stelsel als geheel (agerenderende functie oftewel reflectief toezicht). Het denken over welk publiek belang de inspectie wordt geacht te beschermen en hoe ze daar door middel van toezicht aan bijdraagt bevindt zich op een volwassen niveau en is meer uitgekristalliseerd dan bij veel andere toezichthouders. Dat zien we onder andere in de uitgewerkte beleidstheorieën achter het toezicht die ook worden onderbouwd met onderzoek en onderzoekskaders die in uitgebreide consultaties worden besproken.

Zoals hierboven toegelicht zijn de dalende basisvaardigheden al geruime tijd een kritiek punt binnen het onderwijsdomein. Het belang om deze daling te keren ten opzichte van andere mogelijke belangen wordt in toenemende mate breed erkend. De vraag is dan ook of het toezicht op dit moment voldoende bijdraagt aan de meer specifieke doelstelling van het verbeteren de basisvaardigheden. Gezien onze eerdere constatering dat scholen en besturen in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor goed onderwijs, heeft

<sup>14</sup> Dit proces is vastgelegd in artikel 13 van de WOT.

het onderwijstoezicht vooral een functie in het analyseren van *waarom* het publieke belang van goede basisvaardigheden voor alle leerlingen op dit moment niet wordt gerealiseerd, welke ontwikkelingen zij daar in de toekomst in verwacht en wat dit betekent voor scholen, besturen, beleid en politiek. Wij vatten dit samen als ‘de *grondoorzaken* van het al dan niet realiseren van het publieke belang van goede basisvaardigheden voor alle leerlingen’.

Op dit moment is er geen eenduidig en volledig beeld van de oorzaken van de dalende/lage basisvaardigheden<sup>15</sup> en deze zullen voor een deel ook buiten de invloedssfeer van scholen, besturen en het onderwijstoezicht (de in hoofdstuk twee genoemde oorzaken zijn *mogelijke* oorzaken). Echter, de inspectie beschikt door haar onderzoek- en toezichtsactiviteiten op het niveau van scholen en besturen over een grote hoeveelheid meerjarige data en inzichten; en daarnaast zijn er zeer veel data, onder ander van het CBS over bredere factoren die relevant zijn om leerprestaties en de daling daarvan te begrijpen. Wij menen dat zij op basis daarvan een scherper beeld zou kunnen geven van wat die grondoorzaken zijn, en de mate waarin die door scholen/besturen zijn aan te pakken. Door het inzichtelijk maken van de grondoorzaken wordt duidelijk wat op alle niveaus (wetgever, besturen, individuele scholen) het handelingsperspectief is om de trend van dalende basisvaardigheden te keren. Daarmee zou de inspectie ook meer dan nu het geval is kunnen vooruitkijken en toekomstige ontwikkelingen van het toezichtdomein effectief kunnen beïnvloeden.

Met een scherper zicht menen we dat de inspectie haar reflectieve of signalerende rol beter kan invullen en de doorvertaling naar concrete handvatten voor verschillende actoren binnen het onderwijsdomein maken. Ook kan het handvatten bieden aan de politiek voor het maken van keuzes. Deze doorvertaling maakt de inspectie overigens tot op zekere hoogte op dit moment ook al in de Staat van het Onderwijs in de vorm van aanbevelingen. Het expliciet monitoren en rappelleren op deze aanbevelingen aan de verschillende actoren kan worden versterkt en zien we als een belangrijke aanvulling binnen de reflecterende rol van toezicht.

## 5.2 De taakinvulling van de inspectie

1. Grip op het publieke belang
- 2. De taakinvulling van de inspectie**
3. De opstelling van de inspectie
4. De uitvoering van het toezicht

De taakinvulling van de inspectie is gebaseerd op de wettelijke kaders en de eigen onderzoekskaders (zie ook hoofdstuk 2). Zoals hierboven toegelicht worden deze onderzoekskaders eens in de vier jaar herzien en komen ze volgens een vastgelegd proces tot stand, waarbij de inspectie overleg voert met vertegenwoordigers van het

onderwijsveld en met andere betrokkenen. De inspectie dient bij het kader onderscheid te maken tussen haar taken inzake de waarborg- en stimulerende functie en aan te geven op welke wet- en regelgeving zij zich baseert. Op voordracht van de inspectie stelt de minister uiteindelijk het onderzoekskader vast.

De inspectie heeft een uitgewerkte en transparante werkwijze, gebaseerd op wettelijke eisen en die tot stand komt door een uitgebreid proces van consultatie. Voor de onder toezichtstaande is helder op basis waarvan de inspectie beoordeelt en het onderwijsveld heeft bovendien input kunnen leveren op de manier waarop zij dit doet. We concluderen dat in onze ogen de inspectie zich houdt aan de beperkingen die de wetgever gesteld heeft, balancerende tussen vrijheid en kwaliteit. Daarbij vallen ons twee zaken op.

---

<sup>15</sup> Daar waar we spreken over dalende prestaties is ook ‘lage prestaties’ van belang. Door middel van referentieniveaus is een absoluut niveau vastgesteld waaraan leerlingen aan het eind van het PO en VO moeten voldoen om goed in de maatschappij te kunnen functioneren en te kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs. Een klein deel van de leerlingen haalt dat basisniveau niet. Ook waar/wanneer leerprestaties op de basisvaardigheden niet dalen, liggen deze dus voor een deel onder het basisniveau wat we als problematisch beschouwen.

Ten eerste dat de wetgever, waarschijnlijk om deze balans in de regelgeving te bewaken, de (wettelijke) kaders de afgelopen jaren regelmatig heeft aangepast. Enkele voorbeelden daarvan zijn het vastleggen van het risicogericht toezicht in de WOT in 2012, het uit de wet halen van de kwaliteitsaspecten in 2017 en de start van het bestuursgerichte toezicht in datzelfde jaar. Ons inziens kunnen deze wijzigingen uitdagend zijn voor de inspectie; wijzigingen in de werkwijze vragen andere vaardigheden en competenties van inspecteurs, andere werkprocessen en andere data die worden verzameld en daartoe vereiste informatiesystemen. Koerswijzigingen in het toezicht kunnen dus forse consequenties hebben voor de inspectie als organisatie en voor de scholen. Het is van belang dat de inspectie voldoende middelen krijgt om zich hierop in te richten.

Ten tweede merken we op dat het proces van het betrekken van relevante actoren bij het opstellen van onderzoekskaders wellicht ook kan leiden tot compromissen die de effectiviteit van toezicht niet ten goede komen. Belangrijker nog is de vraag of bij dit proces en bij het plannen van toezicht het publieke belang en de basisvaardigheden (en grondoorzaken van de daling daarvan) voldoende voorop staat. Gezien het gebrek aan goed zicht op de grondoorzaken is ons beeld dat dit beter kan. Hierbij is van belang dat de toezichthouder voldoende ruimte heeft om het toezicht zo in te richten dat dit het meeste effect heeft, ook als daarover geen consensus bestaat in het veld.

### 5.3 De opstelling van de inspectie

- |                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Grip op het publieke belang</li><li>2. De taakinvulling van de inspectie</li><li><b>3. De opstelling van de inspectie</b></li><li>4. De uitvoering van het toezicht</li></ol> | <p>De inspectie voert haar werkzaamheden op verschillende niveaus (scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en stelsel) uit. Het zicht op wat zich op die niveaus afspeelt en de samenhang in toezicht op die niveaus zijn van groot belang om te weten of de capaciteit van de inspectie nu ingezet</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

wordt om het publieke belang rondom de basisvaardigheden goed te realiseren. Observaties en beoordelingen op school- en bestuursniveau geven input voor de reflectieve rol van de inspectie op stelselniveau en andersom worden signalen op stelselniveau gebruikt in gesprekken op schoolniveau om zo de prestaties van individuele scholen te verbeteren. Bovendien verwachten wij, zoals ook bij de eerste beoordelvingsvraag is toegelicht, dat data verzameld bij toezicht op schoolniveau kunnen bijdragen aan een beter begrip van de grondoorzaken van de daling van leerprestaties over verschillende (groepen) scholen heen. Met een beter begrip van de grondoorzaken kan vervolgens de vertaalslag worden gemaakt naar welke factoren op verschillende niveaus van toepassing zijn op het verbeteren van de leerprestaties en hoe je daar met toezicht op in kan haken.

Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en staan daarom voor de inspectie centraal bij het uitvoeren van haar toezicht. Het schoolbestuur formuleert een visie op de kwaliteit van onderwijs en legt deze en de keuzes die in dat kader worden gemaakt vast in het schoolplan. Het toezicht sluit bij dit mechanisme aan en bevraagt besturen over het schoolplan, de uitvoering en evaluatie daarvan. Dit uitgangspunt past bij de rol en ruimte die de wetgever in de regelgeving aan het schoolbestuur heeft gegeven. Daaronder ligt echter wel de veronderstelling dat een schoolbestuur ook in staat is om een effectieve visie te ontwikkelen, die succesvol te implementeren op haar scholen en om te zetten in een werkend kwaliteitszorgsysteem. De lage en dalende prestaties op de basisvaardigheden laten zien dat schoolbesturen op dit moment onvoldoende in staat zijn om hun wettelijke opdracht goed te realiseren, en dat ook het bestuursgerichte toezicht hier nog onvoldoende verbetering in realiseert. Een kanttekening bij deze observatie is dat we in paragraaf 2.3 hebben gezien dat mogelijke aspecten die deze daling veroorzaken waarschijnlijk niet of slechts ten dele door individuele scholen of besturen te beïnvloeden zijn.

De vraag die hierbij opkomt is hoe besturen beter in staat zijn om hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit in te vullen. En daaropvolgend hoe het instrumentarium van de inspectie beter op dit mechanisme aansluit. In andere sectoren, zoals de financiële sector, is het gebruikelijk om zowel individuele bekwaamheidseisen aan bestuurders als collectieve eisen te stellen waarover een bestuur als geheel zou moeten beschikken. Om ervoor te zorgen dat er ook toezicht op kan worden gehouden, dienen deze eisen opgenomen te worden in regelgeving. Dat kan door de toezichthouder of een interne toezichthouder bij het selecteren van nieuwe bestuurders te laten toetsen op deze eisen. Uit correspondentie van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan de Tweede Kamer<sup>xxiii</sup> blijkt dat er voornemens zijn voor een wetsvoorstel waarin eisen voor schoolbesturen zijn opgenomen, hieruit blijkt nog niet hoe deze eisen worden vormgegeven. Daarnaast zijn er door de sector zelf initiatieven opgestart om professionalisering van besturen te vergroten. Professionele schoolbesturen die beschikken over kennis en ervaring op het gebied van didactiek, pedagogiek en bestuur, zijn essentieel om kwaliteit van onderwijs te borgen. Het is van belang dat adequate eisen worden gesteld aan schoolbesturen en dat de inspectie daarin ook handvatten heeft voor goed toezicht.

Als we kijken naar het huidige instrumentarium van de inspectie bij bestuurstoezicht, is de uiterste stap dat de minister van OCW de financiering intrekt. Dit instrument kan alleen worden ingezet indien een schoolbestuur herhaaldelijk niet in staat is gebleken de kwaliteit van het onderwijs op een minimaal niveau te brengen. In andere toezichtdomeinen zijn voor vergelijkbare situaties meer instrumenten beschikbaar, zoals het in de plaats treden van het (school)bestuur. We vragen ons af of het financiële instrument in dit soort gevallen volstaat, en of deze mogelijk ook in sommige gevallen contra-productief werkt. Het korten op financiering maakt het ingewikkeld om ingrepen te doen om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Daarvoor zullen juist gerichte investeringen nodig zijn. Ten slotte dient de inspectie bij de inzet van haar instrumentarium altijd bewust te zijn van mogelijke onbedoelde effecten daarvan of strategisch gedrag bij scholen of besturen. Ook in dat opzicht kan een ruimere instrumentenkoffer dienstig zijn.

## 5.4 De uitvoering van het toezicht

1. Grip op het publieke belang
2. De taakinvulling van de inspectie
3. De opstelling van de inspectie
4. **De uitvoering van het toezicht**

Wij zien dat de inspectie over veel data beschikt en het gebruik daarvan ver is ontwikkeld, zeker ten opzichte van andere toezichthouders. De analyse die zij uitvoert in het kader van haar risico-kwaliteitsonderzoek lijkt dan ook geavanceerd en wordt op gestructureerde wijze geëvalueerd.

Wel wordt daarbij vooral gebruik gemaakt van kwantitatieve data, en niet van kwalitatieve data uit bijvoorbeeld de verantwoording door besturen. We vinden het verstandig dat de onderwijsinspectie ook begonnen is met aselecte schoolbezoeken als aanvulling op het toezicht op scholen waar zij de grootste risico's ziet. Dit kan een beter beeld vormen van scholen die zij als niet-risicovol beschouwen in hun huidige model.

De inspectie lijkt in het risicomodel 'risicogericht' gelijk te stellen aan proportioneel. In de WOT is bepaald dat betrokkenen beperkt belast mogen worden, en dat de intensiteit van het toezicht afhangt van de kwaliteit van het onderwijs en de aanwezige waarborgen voor professionaliteit van instelling en bestuur. Dit betekent in de praktijk dat de inspectie haar capaciteit inzet op scholen waar de kwaliteit van het onderwijs en de professionaliteit van de organisatie van het onderwijs onder het minimum is. Op basis van de risicoanalyse worden met name scholen geselecteerd waar de beschikbare data uitwijzen dat de prestaties niet goed zijn. Het huidige risicomodel leidt er daarom toe dat de inspectie voor een groot deel scholen bezoekt die al onvoldoende presteren en is daarmee met name bruikbaar als planningsinstrument vanuit het proportionaliteitsbeginsel (daar zijn waar de kwaliteit op dit moment het

laagste is). Een invulling van 'risico' zou echter ook kunnen zijn dat juist scholen worden bezocht waar indicatoren aanwezig zijn die in de toekomst kunnen leiden tot het verslechteren van schoolprestaties, dus het risico dat een school die nu nog voldoende scoort afglijdt naar 'onvoldoende' of 'zeer zwak'. Wij menen dat het model verder ontwikkeld kan worden zodat het risicomodel ook voorspellend werkt en inzichtelijk maakt welke scholen dreigen af te glijden richting een oordeel 'onvoldoende'. Daarvoor is wel noodzakelijk dat de inspectie meer inzicht krijgt in de eerder genoemde grondoorzaken voor lage of dalende basisvaardigheden. Daar kan de inspectie dan een deel van haar capaciteit op inzetten. Dit zou het toezicht meer vooruitblikkend maken en daarmee zou het bijdragen aan het voorkomen van problemen.

Ook voor een dergelijke doorontwikkeling van het risicomodel is inzicht in grondoorzaken van dalende leerprestaties nodig. Er zouden indicatoren aan de prestatie-monitor moeten worden toegevoegd die vooraf lijken te gaan aan die dalende leerprestaties. Zoals eerder genoemd, zullen daar ook aspecten bij zitten die moeilijk beïnvloedbaar zijn voor een individuele school of bestuur of waarover geen of weinig data beschikbaar zijn. We zijn ons er dan ook van bewust dat deze wijziging van insteek van 'risico' veel voeten in de aarde heeft en veel zal vragen aan capaciteit, dataverzameling, analyse, etc. Ons inziens zal dit echter wel leiden tot een meer gefundeerde afweging van de inzet van (schaarse) capaciteit en een effectiever toezicht omdat daarmee in een vroegtijdig stadium problemen kunnen worden gesignaleerd en tijdig kan worden bijgestuurd.

Een tweede aspect van de verdeling van de beschikbare capaciteit van de inspectie is die over de verschillende niveaus van toezicht (scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en stelsel) en de verschillende functies. Grofweg zijn het toezicht op de wettelijke kwaliteit (waarborgfunctie, die meer een normerend karakter heeft) en het bevorderen van de kwaliteitsverbetering (stimulerende functie) zowel gericht op besturen als op scholen. De agenderende rol van de onderwijsinspectie richt zich op het stelsel als geheel. De drie vormen en drie functies moeten elkaar versterken. Schoolgericht toezicht kan op korte termijn de prestaties van individuele scholen verbeteren, terwijl stelselgericht toezicht op langere termijn de prestaties van het gehele onderwijssysteem kan bevorderen. Wanneer we vanuit het publieke belang van het verbeteren van de leerprestaties op de basisvaardigheden redeneren, zou het stelseltoezicht meer focus moeten hebben. Allereerst op het preciezer in beeld krijgen van de grondoorzaken van dalende leerprestaties. Een goede grondoorzakenanalyse zal wel moeten starten bij de informatie en data beschikbaar van individuele scholen en mogelijk ook verdere schoolgerichte dataverzameling vereisen.

## 6. Conclusie en aanbevelingen

In deze review is ons als commissie gevraagd antwoord te geven op de vraag: In hoeverre draagt de huidige werkwijze van de inspectie volgens u bij aan effectief toezicht? We hebben getracht antwoord daarop te geven aan de hand van vier onderdelen uit de Toezichtfoto. In deze conclusie zullen we eerst ingaan op de recente politieke discussie, waarna we ons antwoord op bovenstaande vraag en aanbevelingen toelichten.

### 6.1 Reflectie op politieke discussie

De huidige politieke discussie rondom het onderwijstoezicht richt zich op de frequentie (vierjaarlijks) en opzet van de schoolbezoeken (aangekondigd vs. onaangekondigd). De roep om meer fysiek toezicht op individuele scholen is begrijpelijk vanuit de gedachte dat de daadwerkelijke onderwijskwaliteit primair wordt bepaald door de docent in de klas. Echter, als we het financiële kader van de inspectie als een gegeven zien dan zal de focus op periodieke schoolbezoeken van alle scholen ten koste gaan van het toezicht op schoolbesturen of stelsel brede onderzoeken. Deze focus past niet bij de wettelijk verankerde verantwoordelijkheid van het schoolbestuur voor de kwaliteit van het onderwijs en het belang van een onafhankelijke toezichthouder die toezicht zo inricht waar dat het meest effectief is. Wij zijn overigens wel van mening dat de wijze waarop de te bezoeken scholen geselecteerd worden verbeterd kan worden en logischerwijs is het altijd verstandig om een risico-gerichte benadering aan te vullen met steekproefsgewijze onderzoeken. Daarnaast is het van belang dat scholen die niet bezocht worden wel de aanwezigheid van toezicht voelen. Bijvoorbeeld door de wijze waarop zij verantwoording moeten afleggen over hun prestaties en door communicatie van de inspectie zelf bijvoorbeeld good practices en toezichtresultaten.

Impliciet lijkt in de roep om meer scholen te bezoeken ook een verwachting te zitten dat de toezichthouder daarmee aanzienlijke invloed op de kwaliteit van onderwijs kan uitoefenen. De vraag is hoe realistisch dat is, de toezichthouder is immer slechts één van de actoren binnen het stelsel.

De wens om meer onaangekondigde en minder tijdsintensieve inspectiebezoeken te laten plaats vinden is ook in andere sectoren gebruikelijk. Doordat er niet op geanticipeerd kan worden kan het een krachtig instrument zijn. Tegelijkertijd is onaangekondigd inspecteren niet een panacée voor effectief toezicht en kan het zelfs zeer ongewilde effecten hebben zoals onderzoek naar onaangekondigde bezoeken door de Engelse onderwijsinspectie heeft laten zien<sup>16</sup>. In haar huidige werkwijze onderzoekt de inspectie ook zaken die voorbereiding vergen van een schoolbestuur. Het hangt sterk af van het type toezicht of aangekondigd of onaangekondigd het meest effectief én efficiënt is. Het is van belang dat de inspectie hierin zelf keuzes kan maken en deze ook onderbouwt.

Terugkomend op de hoofdvraag aan de reviewcommissie vinden wij dat de huidige werkwijze van de inspectie bijdraagt aan effectief toezicht. De inspectie beschikt over veel data en inzichten en past die op een doordachte wijze toe in de verschillende toezichtactiviteiten (zowel in de waarborg functie, als in de stimulerende en agenderende rol). Zij past daarbij een risicogerichte benadering toe, vergelijkbaar met andere toezichthouders. Zij doet dat bovendien binnen de bepalende kenmerken van het onderwijsstelsel, te weten de in de grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs. De kwaliteit van die risicogerichte benadering kan echter worden versterkt. Daarnaast is het van groot belang dat de inspectie explicieter communiceert over de prioriteiten die zij stelt en de keuzes die daarbij gemaakt worden. Een voorbeeld daarvan is dat ouders graag een beeld van de kwaliteit van scholen willen hebben om deze te kunnen vergelijken (onder andere voor schoolkeuze). De inspectie zou nog duidelijker kunnen zijn dat

---

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld strategisch gedrag, stress onder personeel, nadruk leggen op vorm in plaats van inhoud.

deze functie niet bij haar hoeft te worden belegd en de sector zelf deze informatie al verschaft. Een goede rapportage van activiteiten als schoolbezoeken<sup>17</sup> is behulpzaam, omdat het bijdraagt aan de transparantie wat de inspectie wel en niet doet.

Dit alles neemt niet weg dat we van mening zijn dat de werkwijze van de inspectie op een aantal punten verder versterkt kan worden. We hebben die punten gekozen vanuit het publieke belang van goede basisvaardigheden voor alle leerlingen en de constatering dat de inspectie over veel data beschikt (of toegang zou kunnen krijgen) over waarom de basisvaardigheden laag zijn, of dalen in sommige scholen, besturen, regio's en/of groepen leerlingen (en mogelijk ook worden veroorzaakt door factoren in de omgeving van leerlingen en scholen). We noemden dat 'grondoorzaken' en vinden dat de inspectie deze beter in beeld zou moeten brengen. Deze grondoorzaken betekenen iets voor de verschillende actoren in het onderwijsdomein en vervolgens voor de rol die toezicht daarin kan hebben. Daarbij willen we opmerken dat de verantwoordelijkheid die besturen hebben voor de kwaliteit van onderwijs ons inzien betekent dat ze hier ook iets in te doen hebben, bijvoorbeeld door zich te verdiepen in de grondoorzaken en daarover inzichten delen. We houden rekening met het feit dat daar ook aspecten bij zullen zitten die moeilijk beïnvloedbaar zijn voor een individuele school of bestuur en dat de capaciteit van een toezichthouder nooit voldoende zal zijn om alle risico's te beheersen of alle grondoorzaken in beeld te hebben.

Kortgezegd komen we als reviewcommissie op de volgende uitgangspunten die de effectiviteit van toezicht vergroten:

1. Maak een heldere en transparante afweging als inspectie welk publiek belang je beschermt en heb daarbij een ruime rolopvatting, zeker als het gaat om de reflectieve of signalerende functie van toezicht. In andere woorden: zorg voor vooruitblikkend toezicht, waarbij je inzicht hebt in oorzaken. Dat betekent handhaven én agenderen.
2. Zorg dat je de grondoorzaken begrijpt waarom de werkelijke situatie rondom het geformuleerde publieke belang afwijkt van de gewenste situatie, vertaal deze naar de risico-analyse en communiceer hierover met de belangrijke stakeholders (wetgever, bestuur en scholen)
3. Intervenier op basis van die grondoorzaken op de verschillende niveaus van toezicht (stelsel, bestuur en school) en zoom hierbij in en uit.
4. Hierbij horen instrumenten die ingrijpen op de grondoorzaken.

## 6.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande uitgangspunten en onze bevindingen in het vorige hoofdstuk komen we tot onderstaande, gezamenlijke aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gegroepeerd naar actor. In de individuele papers zijn aanvullende aanbevelingen te vinden, gedaan vanuit de individuele invalshoek of expertise van de commissieleden.

*Inspectie van het Onderwijs:*

- *Onderzoek wat de precieze grondoorzaken van de dalende leerprestaties zijn. Voor adequaat interveniëren is een voldoende precies begrip nodig welke factoren in welke mate bij welke scholen, besturen, maar ook op stelselniveau ertoe leiden dat leerprestaties dalen en/of laag blijven/zijn. Zorg dat de vereiste data en informatie beschikbaar komen bijvoorbeeld uit data-analyse, schoolbezoeken en combinaties daarvan.*

---

<sup>17</sup> De ADR is gevraagd onderzoek te doen naar de rapportages over de bezoeken van de inspectie in het funderend onderwijs. Om deze reden is in deze review dit onderwerp niet onderzocht.

- *Onderzoek op basis van de precieze inzichten in de grondoorzaken welke interventies binnen en buiten het onderwijsdomein deze grondoorzaken het beste kunnen wegnemen. Vertaal deze interventies ook door naar de verschillende niveaus en actoren binnen en buiten het onderwijsdomein, zodat helder is wie op welke factoren invloed heeft en aanspreekbaar is. Besteed hierbij ook aandacht aan eventuele knellende wet- en regelgeving (ten aanzien van zowel het onderwijs als het toezicht zelf).*
- *Ontwikkel een prioriteringskader voor de inzet van capaciteit op de verschillende niveaus van toezicht (scholen, besturen, samenwerkingsverbanden, stelsel) en de verschillende functies (de waarborgfunctie, stimulerende functie en de agenderende/reflecterende functie). Op basis waarvan de grootste winst op kwaliteit van het onderwijs te halen is op de korte en de lange termijn.*
- *Er is winst te behalen in het structureel (op-)volgen van bevindingen uit de thematische onderzoeken en de Staat van het Onderwijs. Monitor en rappelleer op basis van eerder gedane aanbevelingen.*
- *Versterk de samenhang van toezicht tussen de niveaus: de onderwijsinspectie hanteert afzonderlijke toezichtkaders voor scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten. De belangen van deze actoren staan op sommige punten haaks op elkaar. Bijvoorbeeld die van besturen met betrekking tot hun scholen en de verplichtingen tegenover het samenwerkingsverband. Hierdoor kunnen zij tegenstrijdige prikkels voor verbetering ontvangen. Onderzoek (eventueel met de wetgever) hoe deze tegenstrijdige prikkels in lijn kunnen worden gebracht.*
- *Onderzoek of bij het toezicht meer technologische mogelijkheden kunnen worden benut zoals AI. Een voorbeeld hiervan is het onderzoeken of de verantwoordingsrapportages van de besturen met behulp van tekstanalyse bruikbare data voor het risicomodel zouden kunnen opleveren.*

#### Wetgever:

- *Weeg bij voorgenomen wijzigingen in het regelgevend kader voor toezicht nadrukkelijk de consequenties van deze wijzigingen voor de kwaliteit van onderwijs en de uitvoering van het toezicht mee en zorg dat de inspectie de middelen heeft om dit toezicht uit te voeren.*
- *Zorg, conform andere toezichtsdomeinen, voor duidelijker eisen voor bestuurders waarop toezicht (intern en/of door de toezichthouder) kan worden gehouden. Dit kunnen collectieve eisen zijn of eisen aan individuele bestuurders, waarin de competenties (kennis/expertise) en de kwaliteiten staan die zij gezamenlijk nodig hebben om de onderwijskwaliteit in, en leerprestaties van hun school/scholen te verbeteren.*
- *Onderzoek of het toezicht gebaat is bij een verdergaand instrumentarium dan het huidige financiële instrument. Bijvoorbeeld dat de inspectie in de plaats kan treden van het schoolbestuur, een instrument dat in andere sectoren wel tot de mogelijkheden behoort.*

## 7. Verantwoording

### 7.1 Verantwoording

In april dit jaar is de reviewcommissie van start gegaan met de review naar de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs. De reviewcommissie bestond uit:

- Rob van Lint (voorzitter), voorzitter College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, voorheen o.a. consultant bij ABDTOPConsult, Inspecteur-Generaal Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, hoofddirecteur Immigratie- en Naturalisatiedienst en plv. Inspecteur-Generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat
- Melanie Ehren, hoogleraar Onderwijswetenschappen aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, voorheen o.a. directeur onderzoeksinstituut LEARN!
- Theodor Kockelkoren, inspecteur-generaal Staatstoezicht op de Mijnen, voorheen o.a. partner bij McKinsey & Company en bestuurslid Autoriteit Financiële Markten
- Femke de Vries, tot 1-2-2025 bijzonder hoogleraar Toezicht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen, voorheen o.a. bestuurslid Autoriteit Financiële Markten en diverse toezichtfuncties bij De Nederlandsche Bank. Met ingang van 1 juli 2025 lid van de Raad van Advies van de Onderwijsinspectie.
- Mattheus Wassenaar, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport, voorheen o.a. lid van de raad van bestuur van Amsta en directeur Audit & Concerncontrol/Financiën & Bedrijfsvoering bij de Dienst Justitiële Inrichtingen
- Willemijn Ruel (secretaris), Senior Consultant bij Derksen en Drolsbach

De werkwijze is tijdens een eerste startbijeenkomst gezamenlijk vastgesteld en hield ten eerste in dat de commissieleden ieder een paper schreven aan de hand van de volgende vragen:

Hoofdvraag: In hoeverre draagt de huidige werkwijze van de inspectie volgens u bij aan effectief toezicht?

Hulpvragen:

1. Wat zijn voor u de belangrijkste elementen van effectief toezicht?
2. Welke elementen ziet u terug in de werkwijze van de inspectie en welke elementen ontbreken of worden onderbelicht?
3. Welke suggesties ter verbetering van de werkwijze geeft u de inspectie mee?

De inspectie heeft op verschillende wijzen informatie geleverd die als input voor de papers en dit eindproduct heeft gediend. Bij de start van de commissie heeft zij de huidige onderzoekskaders (2021), de Tijdlijn Toezichtontwikkeling vanaf 1995<sup>xxiv</sup>, een door de inspectie opgesteld position paper t.b.v. de hoorzitting in de Tweede Kamer op 16 januari 2025 en een Toolkit voor handhaving en inspecties van de OECD<sup>xxv</sup> aangereikt als achtergrondinformatie. Gedurende de review zijn er op verschillende momenten aanvullende vragen gesteld door de commissie en beantwoord door de inspectie, zowel in een digitale informatiesessie met medewerkers van de inspectie als schriftelijk. Hierbij zijn verduidelijkende vragen gesteld over o.a.:

- de precieze werkwijze van de inspectie:
  - o de verschillende vormen van onderzoek en opvolging daarvan
  - o herstelopdrachten
  - o overig instrumentarium

- Het risicomodel:
  - o indicatoren en wegingsfactoren
  - o gebruikte data
  - o evaluatie en aanpassing model
  - o voorspellende waarde
- Capaciteit en organisatie

In een eerste groepsbijeenkomst heeft de reviewcommissie de individuele papers besproken. De focus lag in deze bijeenkomst op het destilleren van de gezamenlijk rode draden. Tijdens de tweede groepsbijeenkomst zijn de daaruit voortvloeiende concept conclusies en aanbevelingen verder aangescherpt. Tussen de twee groepsbijeenkomsten is de inspectie in de gelegenheid gesteld een controle te doen op feitelijke onjuistheden. In het figuur hieronder is het proces visueel weergegeven.



## 7.2 Dankwoord

Als reviewcommissie willen ten slotte de Inspectie van het Onderwijs hartelijk danken voor het aanleveren van de benodigde informatie en het zorgvuldig beantwoorden van onze vragen tijdens de review. Deze medewerking en heldere toelichting hebben in belangrijke mate bijgedragen aan een zorgvuldig beeld van de situatie en de werkwijze. In het bijzonder willen we Nikki Schotman, onze vaste contactpersoon voor de review, bedanken voor haar hulp.

## Bijlage 1: Individuele papers commissieleden

## Position paper Melanie Ehren

### Achtergrond

De Inspectie van het Onderwijs bestaat al meer dan 200 jaar; in deze periode zijn de opvattingen over kwaliteit van onderwijs en de rol van de inspectie in het handhaven, evalueren en/of verbeteren daarvan sterk veranderd. Ook nu staat de taakinvulling van de onderwijsinspectie weer op de agenda, gevoed door de aanhoudende zorgen over de basisvaardigheden van leerlingen en kansenongelijkheid (IvhO, 2023<sup>xxvi</sup>). De onderwijsinspectie heeft hierin een belangrijke rol; door informatie te geven over hoe het staat met onderwijskwaliteit in scholen en instellingen en het functioneren van het stelsel, deze kwaliteit te beoordelen en openbaar te maken en te interveniëren en sanctioneren waar nodig. De invulling van deze taken is gereguleerd in de sectorwetten waarin de regels worden uitgewerkt waar onderwijsinstellingen aan moeten voldoen en waar de inspectie op moet toezien. Anderzijds is de inspectie gebonden aan de bepalingen uit de Wet op het Onderwijstoezicht in de keus voor waar toezicht op wordt gehouden en hoe dat wordt gedaan. Deze wettelijke kaders bepalen wat we onder effectief toezicht kunnen verstaan; daarnaast kunnen we die vraag ook beantwoorden op basis van onderzoek naar onderwijskwaliteit en toezicht. In dit paper bespreek ik beide invalshoeken om een antwoord te geven op de gestelde vraag voor dit position paper:

*In hoeverre draagt de huidige werkwijze van de inspectie bij aan effectief toezicht?*

### De wettelijke context van effectief toezicht

In de Wet op het Onderwijstoezicht (2022<sup>xxvii</sup>) wordt de taak van de onderwijsinspectie voor het funderend onderwijs uitgewerkt als:

- 1) Het toezicht op naleving van wet en regelgeving (artikel 3; 1a)
- 2) Het bevorderen van de kwaliteit van de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan en het bestuur van instellingen (artikel 3, 2a)

Uitgaande van deze wettelijke kaders betekent effectief toezicht dus dat de gekozen werkwijze van de inspectie er toe leidt dat scholen en besturen de wet naleven en kwaliteit aanbieden zoals uitgewerkt in de Wet op het Primair<sup>xxviii</sup> en Voortgezet Onderwijs. Het gaat er dan bijvoorbeeld om dat scholen en hun bevoegd gezag de kerndoelen en referentieniveaus als uitgangspunt nemen voor de inrichting van het onderwijs (artikel 9, 2a), voldoende leerresultaten halen (artikel 10a, 2) en keuzes over de inrichting van het onderwijs uitwerken in een schoolplan. Een belangrijke bepaling is artikel 10 waarin de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs bij het bevoegd gezag (het schoolbestuur) wordt neergelegd. Artikel 10 impliceert dat de inspectie weliswaar toezicht moet houden op zowel scholen en schoolbesturen, maar dat uiteindelijk het bestuur het aanspreekpunt is voor de kwaliteit van het onderwijs en voor het realiseren van voldoende leerprestaties in scholen.

Dat betekent dat de inspectie in 2017 voor een bestuursgerichte benadering kiest waarbij het bevoegd gezag het eerste aanspreekpunt is voor onderwijskwaliteit, en niet de individuele school, en dat de inspectie kijkt naar de inrichting van de kwaliteitszorg door het bestuur om te zorgen voor goede kwaliteit. Het toezicht op schoolbesturen is dus in de eerste plaats een keus die volgt uit de huidige wettelijke

kaders en verantwoordelijkheidsverdeling in het onderwijssysteem. Het is niet een keus die is gemaakt in het licht van verbetering van onderwijskwaliteit en leerprestaties.

Het toezicht op schoolbesturen volgt uit politieke keuzes om de eindverantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit bij besturen neer te leggen, in plaats van bij scholen (cf. art. 10 WPO).

### Onderwijskwaliteit en leerprestaties

De vraag is dan of die keuze verstandig is wanneer we effectief toezicht beschrijven als *‘toezicht dat bijdraagt aan de verbetering van onderwijskwaliteit en leerprestaties van leerlingen’*.

Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat onderwijskwaliteit en leerprestaties vooral door de kwaliteit van leerkrachten wordt bepaald, bijvoorbeeld hoe effectief zij leertijd gebruiken en de kwaliteit van hun pedagogisch-didactisch handelen (Scheerens (2023, p.122<sup>xxix</sup>). Het bestuur kan, in samenwerking met de schooldirecteur, de voorwaarden voor goed onderwijs bieden maar uiteindelijk worden leerprestaties in de klas gerealiseerd. Uit onderzoek weten we dat er verschillen zijn tussen besturen als het gaat om de kwaliteit van hun scholen (Ritzema e.a., 2024<sup>xxx</sup>), maar dat schoolbesturen hoogstens indirect kunnen sturen op goede leerprestaties van leerlingen en dat een goede kwaliteitszorg en cultuur geen garantie zijn op voldoende kwaliteit en leerprestaties in scholen (zie ook Honingh e.a., 2017<sup>xxxi</sup>). Als het toezicht de kwaliteit van het onderwijs en leerprestaties van leerlingen wil verbeteren zijn dus vooral de activiteiten van de inspectie gericht op scholen relevant.

Er zijn daarnaast nog andere condities nodig voor onderwijskwaliteit, zoals voldoende leerkrachten en schoolleiders, maar deze liggen buiten de invloedssfeer van de inspectie. De inspectie kan hierop wel wijzen, bijvoorbeeld in stelselrapportages, maar een uitgebreide bespreking van deze bredere factoren laten we hier buiten beschouwing.

Toezicht is effectief wanneer het inzicht geeft in onderwijskwaliteit in de klas en in de school en handvatten geeft voor verbetering daarvan.

### Het toezicht op scholen

Naast het toezicht op besturen wordt er ook nog toezicht op scholen gehouden; vanwege het proportionaliteitsbeginsel in de Wet op het Onderwijstoezicht worden scholen beperkt met het volledige kader onderzocht waarbij de aantallen schoolbezoeken sinds 2023 weer is opgevoerd.

Het toezicht op scholen voor basis en voortgezet onderwijs kent nu de volgende vormen: 1) als onderdeel van de steekproef voor de jaarlijkse staat van het onderwijs, 2) als onderdeel van een stelselonderzoek, 3) als verificatie voor de beoordeling van het bestuur in het vierjaarlijkse onderzoek, 4) wanneer er in de jaarlijkse analyse van leerprestaties en signalen risico's zijn vastgesteld, 5) vervolgtoezicht bij geconstateerde tekortkomingen.

Deze vijf type toezichtactiviteiten kennen allen een andere werkwijze waarbij verschillende standaarden worden ingezet, bijvoorbeeld gericht op het informatie verzamelen over het geplande thema in het stelselonderzoek (bijvoorbeeld kwaliteit van examinering in het VO), of het valideren van de uitkomsten uit de kwaliteitszorg en zelfrapportage van het bestuur in de verificatieonderzoeken.

De verschillende vormen van toezicht leveren een complex palet aan toezichtactiviteiten op waarbij het voor scholen niet altijd duidelijk is waarom zij worden bezocht, met welk doel en wat de uitkomst is van het onderzoek. Voor veel scholen is, onder andere vanwege het proportionaliteitsbeginsel, geen inspectierapport met een volledige beoordeling van alle standaarden uit het onderzoekskader beschikbaar; veelal gaat het om een rapportage op deelstandaarden of verificatie van het bestuursoordeel. Dat is problematisch omdat deze informatie juist cruciaal is voor onderwijsverbetering en daarnaast een breder doel kan dienen, bijvoorbeeld in schoolkeuze door ouders, in de lokale medezeggenschap of om een goed beeld te teven over kwaliteit van onderwijssysteem als geheel en waarom leerprestaties dalen. Uit eerder onderzoek blijkt dat inspectiefeedback een belangrijke rol speelt in onderwijsverbetering<sup>xxxixxxxixxiv</sup>.

Informatie en feedback over de onderwijskwaliteit aan een school is cruciaal voor verbetering.

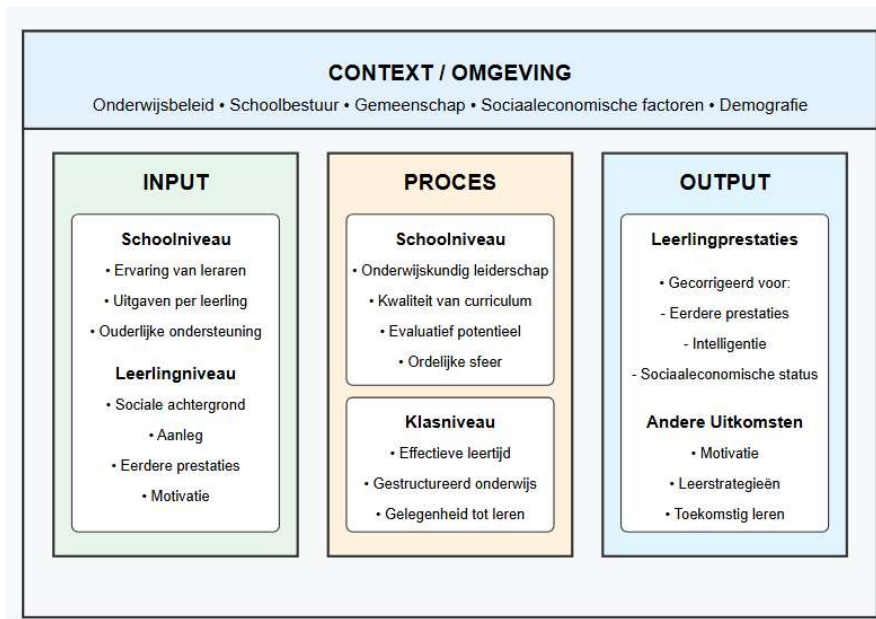
### Het risicogestuurde toezicht

Onder dit brede palet aan activiteiten ligt een breder principe van proportionaliteit, uitgewerkt in de Wet op het Onderwijstoezicht (artikel 4) als een bepaling dat betrokkenen beperkt belast mogen worden, en dat de intensiteit van het toezicht afhangt van de kwaliteit van het onderwijs en de aanwezige waarborgen voor professionaliteit van instelling en bestuur. Dit proportionaliteitsbeginsel betekent dat de inspectie haar capaciteit moet inzetten op scholen waar de kwaliteit van het onderwijs en de professionaliteit van de organisatie van het onderwijs onder de maat is. Dus: op scholen waar slecht onderwijs wordt gegeven en waar leerlingen onvoldoende leren. Dat is een lastig principe want goed inzicht in de kwaliteit van onderwijs ontstaat immers pas *tijdens* het toezicht, door observaties van lessen en gesprekken met de schoolleiding.

In de jaarlijkse analyse van leerprestaties en signaleren probeert de inspectie een onderbouwde keus te maken voor welke scholen moeten worden bezocht. Die analyse vindt plaats op basis van beschikbare data: leerlingresultaten (doorstroom/ zittenblijven/uitval/eindscores en examencijfers), signalen uit de media, financiële gegevens, gegevens over het personeel, gegevens over de veiligheid en klachten. De leerlingresultaten vormen een belangrijke bepaler voor risico's; wanneer een school onder een signaalwaarde komt, belandt deze in een risico-categorie. Dat geldt ook voor besturen met veel risicoscholen.

Kwaliteit in de klas en in de school gaat echter *vooraf* aan leerlingresultaten, zoals uitgebeeld in onderstaande figuur (afgeleid van Scheerens, 2023<sup>xxxv</sup>) en dat betekent dat het risicomodel vooral scholen in beeld brengt waar de kwaliteit al onder de maat is.

Figuur 1. Schooleffectiviteitsmodel<sup>xxxvi</sup>



De inrichting van het risicomodel meet dus eigenlijk het gevolg van lage kwaliteit, in plaats van de risico's daarop.

Nu kunnen we verwachten dat een school met een verleden van goede leerprestaties ook nu en in de nabije toekomst goede kwaliteit levert, maar dat zal alleen het geval zijn bij *ongewijzigde* omstandigheden, bijvoorbeeld bij een ongewijzigde leerlingenpopulatie, gelijke leerkrachtbezetting en inzet, schoolleider, schoolbestuur, financiële middelen etc. Het risicomodel meet een beperkt aantal van deze parameters maar het zijn vooral de leerlingresultaten die doorslaggevend zijn in de planning van het toezicht. Het risicomodel heeft dus een beperkte waarde als voorspeller van lage of dalende leerprestaties.

Het risicogerichte toezicht is vooral een planningsinstrument en gericht op het prioriteren van scholen met lage leerprestaties. Het risicomodel is niet ingericht om risico's op lage onderwijskwaliteit te voorspellen en lage onderwijskwaliteit te voorkomen.

Een model met meer voorspellende waarde zou vooral gegevens moeten bevatten over waar daadwerkelijk onvoldoende onderwijs wordt gegeven, het schoolleiderschap onder de maat is, of een school niet in staat is om de condities te creëren waarin leerlingen met een moeilijke thuissituatie ook naar school gaan en leren.

### Werkwijzen voor effectief toezicht

De voorgaande reflectie betrof vooral de selectie van scholen/besturen voor toezicht en de standaarden voor onderwijskwaliteit waarop zij zouden moeten worden beoordeeld. De vraag naar effectief toezicht is

echter breder; uit onderzoek weten we bijvoorbeeld dat toezicht leidt tot verbetering wanneer er sprake is van:

- Bruikbare en relevante inspectiefeedback die (door scholen en andere actoren) kan worden gebruikt voor verbetering
- Reguliere bezoeken om zicht te houden op kwaliteit en om feedback te geven
- Consequenties, interventies en ondersteuning voor scholen met zwakke kwaliteit
- Openbaarheid van inspectieoordelen en rapporten over kwaliteit van scholen en onderwijs die bruikbaar zijn voor actoren in de directe omgeving van de school (ouders, gemeenten, PO/VO-raad etc.)
- Landelijk overleg en communicatie over standaarden, delen van goede voorbeelden en kaders/tools voor zelfevaluatie, agendering van problemen en risico's voor beleidsontwikkeling (thema/stelselrapportages), delen van geaggregeerde data met scholen/besturen/lokale overheden etc.

In het bepalen van effectief toezicht speelt echter ook de context een belangrijke rol en dat maakt het lastig om generieke elementen van effectief onderwijstoezicht te benoemen. Wat effectief is in de ene context, is dat in mindere mate in een andere context. Uit de review van Ehren (submitted) en het onderzoek van Honingh e.a. (2020) blijkt bijvoorbeeld dat het effect van toezicht afhangt van de capaciteit van een school om goede kwaliteit te bieden (kennis en expertise van leerkrachten en schoolleiders, voldoende bezetting), de mate waarin er lokale competitie is tussen scholen, of ouders gebruik maken van het inspectieoordeel in de schoolkeuze, en de mate waarin inspectieoordelen worden gebruikt voor bredere ondersteuning en toekenning van middelen aan zwakke scholen.

### **Tot slot**

Het Nederlandse onderwijssysteem kent veel bestuurslagen en organisatievormen: scholen, besturen, samenwerkingsverbanden, onderwijsregio's en gemeenten hebben allemaal een eigenstandige rol in de uitvoering en/of organisatie van (randvoorwaarden voor) het onderwijs. De onderwijsinspectie houdt ook toezicht op de meeste gremia met separate toezichtkaders voor scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en gemeenten. Die kaders staan soms op gespannen met elkaar en zorgen er daarnaast voor dat organisaties/actoren met verschillende kaders en bezoeken worden geconfronteerd en soms tegenstrijdige prikkels voor verbetering krijgen. Dat geldt bijvoorbeeld voor scholen, besturen en samenwerkingsverbanden: scholen en besturen worden afgerekend op hoge leerprestaties en investeren in onderwijskwaliteit in de eigen leerlingpopulatie; vanuit het toezicht op het samenwerkingsverband wordt echter gevraagd dat ze samen met andere scholen en besturen zorgdragen voor thuiszitters en specialistische ondersteuning aanbieden aan leerlingen die wellicht niet bij hen staan ingeschreven.

Effectief toezicht betekent ook dat de toezichtkaders beter op elkaar worden afgestemd om te zorgen voor consistente en goede prikkels.

## Position paper Theodor Kockelkoren

### **Paper: een snelle review van het onderwijstoezicht**

Dit paper is opgesteld als onderdeel van een opdracht aan een onafhankelijke reviewcommissie bestaande uit vier toezichtexperts en een voorzitter. De opdracht is om te komen tot een snelle beoordeling van het onderwijstoezicht. Dit paper is opgesteld op basis van een flinke hoeveelheid beschikbare publieke informatie alsook documenten die de commissieleden hebben ontvangen van de onderwijsinspectie. Daarnaast hebben de commissieleden onder andere medewerkers van de onderwijsinspectie gesproken. De beperkte tijd waarin het paper is opgesteld maakt dat met enige voorzichtigheid naar conclusies en aandachtspunten gekeken moet worden. Om die reden wordt in deze tekst dan ook de nodige voorzichtig betracht. Daar waar dit onverhoopt niet gebeurd is mag dat niet als teken van een stevige, wetenschappelijke onderbouwing gezien worden.

De review in dit paper is gedaan en georganiseerd op basis van 'De toezichtfoto'. Dit is een raamwerk geschikt voor het beoordelen van toezicht (zie bijlage 3). In essentie gaat het om de beoordeling van vier vragen:

- 1) Heeft het toezicht impact? (en vervult het daarmee haar maatschappelijke opdracht)
- 2) Handelt het toezicht juist? (zoals je van een publieke toezichthouder mag verwachten)
- 3) Staat de toezichthouder goed opgesteld? (mede gegeven de uitdagingen in de huidige context)
- 4) Wordt het toezicht slim uitgevoerd? (in de drukte en ruis van de alledaagse praktijk)

Hierna wordt in vier delen stil gestaan bij deze vier vragen.

### **Impact van het toezicht**

#### ***Hoe belangrijk vinden we de dalende onderwijsprestaties?***

Dalende onderwijsprestaties zoals gemeten door de internationale PISA onderzoeken en de Nederlandse metingen zoals ook door de onderwijsinspectie gepubliceerd zijn een gegeven. De metingen laten zien dat de basisvaardigheden nu al meer dan 15 jaar een dalende trend vertonen.

Het relatieve belang (van basisvaardigheden ten opzichte van andere doelstellingen van onderwijs) om deze daling om te keren wordt in toenemende mate breed erkend. Tegelijkertijd zijn er ook genoeg stemmen die andere doelstellingen zoals burgerschap, sociaal emotionele ontwikkeling of de ontwikkeling en ontplooiing van het individu minstens even belangrijk zien. Er lijkt daarom geen breed gedeelde opvatting te bestaan hoeveel moeite er dus gestopt moet worden om 'het lek van de dalende onderwijsprestaties boven te halen'. De vraag komt dan op of er een voldoende breed gedragen urgentie en focus bestaat om de daling van de onderwijsprestaties aan te pakken.

#### ***Wat zijn de oorzaken van de dalende onderwijsprestaties?***

Misschien is het feit dat ook niet precies bekend is wat de oorzaken van de langjarige daling van onderwijsprestaties zijn, een symptoom voor de onvoldoende breed gedragen urgentie en focus? Experts geven aan dat er indicaties zijn dat vier factoren de daling kunnen verklaren. De eerste factor die zij noemen is de kwaliteit van scholen. Zij noemen dan het tekort, zowel in kwantiteit als kwaliteit, van het onderwijspersoneel, zowel leraren (8% in het basisonderwijs) als schoolleiders. Dat tekort is beduidend groter bij scholen in een achterstandsgebieden. Zij noemen daarnaast de kwaliteit van de lerarenopleiding als mogelijke oorzaak van dalende onderwijsprestaties. Ook formuleren zij als mogelijke oorzaak het onvoldoende goed gebruik maken van evidence based onderwijsmethoden. Deze laatste mogelijke oorzaak kunnen scholen zelf beïnvloeden, de eerdere genoemde oorzaken veel minder.

De tweede mogelijke oorzaak is wat de experts 'een leescrisis' noemen. Leerlingen lezen niet voor hun plezier, wat een maatschappelijke trend lijkt te zijn. De als eerste factor benoemde mogelijke dalende onderwijskwaliteit op scholen weet deze maatschappelijke leestrend bij kinderen niet te kenteren.

De derde mogelijke oorzaak wordt benoemd als 'een systeem van winnaars en verliezers'. Met name kinderen met een achterstand gaan naar scholen met een hoger schoolgewicht. Zoals bij de eerste factor aangestipt hebben deze scholen vermoedelijk een lagere onderwijskwaliteit onder andere vanwege de relatief grotere lerarentekorten. Ook de wijze waarop schooladviezen gegeven worden en het feit dat in Nederland vroeg geselecteerd wordt en daarmee leerlingen gescheiden worden, versterkt volgens de experts de verschillen tussen 'de winnaars en verliezers'. Deze factoren zijn ten dele niet beïnvloedbaar door scholen en grotendeels gevolg van hoe we in Nederland ons onderwijs hebben ingericht.

Als vierde mogelijke oorzaak wordt benoemd dat scholen in toenemende mate de maatschappelijke problematiek in de school en het klaslokaal het hoofd moeten bieden. Met name voor scholen in achterstandsgebieden is deze uitdaging groot, terwijl juist zij, met de grootste lerarentekorten, het minst toegerust zijn om de problemen het hoofd te bieden. Ook de vierde mogelijke oorzaak is daarmee moeilijk beïnvloedbaar door scholen.

Het gebrek aan voldoende precies begrip van de oorzaken van de dalende onderwijsprestaties maakt het gericht aanpakken ervan moeilijker. Bovenstaande suggereert bovendien dat interventies op systeem niveau wellicht van relatief groter belang zijn dan de individuele verbeteringen die scholen door te voeren hebben.

### ***Welke bijdrage levert toezicht op de kwaliteit van het onderwijs?***

De onderwijsinspectie verricht relatief veel onderzoek naar de effecten van haar toezicht. Vorig jaar is een groot onderzoek gestart naar de effecten van bestuursgericht toezicht dat nog zal lopen tot volgend jaar.

Langer gelden (2011-2013) is een groot Europees onderzoek gedaan naar de effecten van onderwijstoezicht, ook in Nederland. Dit onderzoek toonde onder andere aan dat toezicht indirect positief bijdraagt aan verbeteractiviteiten binnen scholen. De relatie hangt sterk af van de mate van betrokkenheid van schoolleiders, leraren en stakeholders. Tegelijkertijd kon het onderzoek niet een dergelijk verband aantonen naar de leerprestaties van leerlingen. Een onderzoek uit 2015 liet eveneens zien dat toezicht positief bijdraagt aan onderwijskwaliteit en mogelijk strategisch gedrag van scholen (als gevolg van een focus op gemeten schoolprestaties) hieraan geen afbreuk doet.

In de periode 2017-2020 is een eerste evaluatie gedaan van het in 2017 gestarte, vernieuwde onderwijstoezicht (waaronder bestuursgericht toezicht). Dit onderzoek kwam te vroeg om al een relatie tussen het vernieuwde toezicht en onderwijskwaliteit te constateren. Het onderzoek adviseerde onder andere om de beleidstheorie verder te ontwikkelen. Hiermee is de onderwijsinspectie nu bezig. Het onderzoek adviseerde ook om meer duidelijkheid te creëren omtrent de inspecties, omdat het voor scholen niet altijd duidelijk was wat de rol van de inspectie was (waarborgen van de basiskwaliteit of het stimuleren van de kwaliteitsverbetering). Het onderzoek waarschuwde ook om de ambities van wat toezicht vermag om de onderwijskwaliteit te verbeteren te hoog te stellen.

De beleidstheorie die de inspectie hanteert steunt onder andere op de gedachte van bestuursgericht toezicht. Bestuursgericht toezicht betekent dat de onderwijsinspectie niet langer uitsluitend op schoolniveau toezicht houdt, maar zich in toenemende mate richt op het schoolbestuur als eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs op alle onderliggende scholen. De redenering hierachter is dat besturen beleidsmatig, financieel en onderwijskundig verantwoordelijk zijn voor meerdere scholen, en dus ook aangesproken moeten worden op de onderwijskwaliteit binnen hun

organisatie. In tal van domeinen is dit een belangrijke redenering om toezicht vorm te geven. Specifiek voor het onderwijsdomein is de eigenstandige ruimte die het schoolbestuur heeft om onderwijskwaliteit te definiëren. Deze ruimte vloeit voort uit de vrijheid van onderwijs en schuurt tegelijkertijd in enige mate een ander publiek belang, namelijk het zorgen voor kwalitatief hoogwaardig onderwijs.

De beleidstheorie veronderstelt dat een schoolbestuur een visie op onderwijs en kwaliteit formuleert die in voldoende mate past bij de maatschappelijke opvattingen over bijvoorbeeld het relatieve belang van basisvaardigheden. De beleidstheorie veronderstelt ook dat een schoolbestuur deskundig is om haar visie om te zetten in een kwaliteitszorgsysteem en dat een schoolbestuur in staat is om hiermee het onderwijs daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen volgens haar visie. In welke mate deze veronderstellingen terecht zijn en hoe dit er voor iedere individuele school er uitziet is een belangrijke vraag die nog van een antwoord voorzien moet gaan worden. Ook is nog onduidelijk met welke snelheid verbeteringen in onderwijskwaliteit langs deze lijnen gerealiseerd gaan worden.

Gegeven de lange causale keten van verbeteren schoolbestuur, ontwikkelen en verbeteren visie en kwaliteitszorgsysteem, effectief implementeren van dit systeem, gewijzigde onderwijspraktijk in de klas naar verbeterde schoolprestaties, is het verstandig niet te hoge verwachtingen te hebben omtrent hoe snel en wanneer deze toezichtvorm de onderwijsprestaties verbetert. Dat is overigens geen reden om deze toezichtvorm niet te willen. In tegendeel: ervaringen uit het zowel het financieel als veiligheidstoezicht laten zien dat als de causale keten éénmaal op gang is gekomen zij een heel krachtig mechanisme kunnen vormen om verbeteringen tot stand te brengen.

Belangrijke kanttekening daarbij is wel dat de ruimte voor ondernemingen in financiële markten of energiewinning om zelf invulling te geven aan ‘eerlijke dienstverlening’ of ‘veilige mijnbouw’ minder groot lijkt dan de ruimte die scholen lijken te hebben bij het invullen van onderwijskwaliteit. Zo kan de urgentie om basisvaardigheden te verbeteren bij een schoolbestuur heel sterk gevoeld worden. In dat geval zal de causale keten sneller tot betere resultaten leiden. Het omgekeerde is natuurlijk ook waar: besturen waar basisvaardigheden niet bovenaan de prioriteitenlijst staan zullen minder sterk sturen en zal de causale keten tot minder snel tot minder grote verbeteringen leiden. Sturen door de rijksoverheid op het verbeterd krijgen van onderwijsprestaties is daarmee inherent lastiger.

### ***Wat mogen we verwachten van de bijdrage van het school- en bestuursgerichte toezicht?***

Het onderwijstoezicht is ver ontwikkeld. Het kan zich baseren op grote hoeveelheden data. Het kent een lange geschiedenis en traditie, én weet zich steeds te verbeteren en aan te passen aan de veranderende maatschappij. De onderwijsinspectie maakt volop gebruik van data, genereert bovendien zelf ook data over de kwaliteit van het onderwijs, voert onderzoek uit en laat onderzoek uitvoeren naar het toezicht. De inspectie werkt een eerder opgestelde beleidstheorie (een beschrijving van de veronderstelde en/of aangetoonde mechanismen hoe toezicht de kwaliteit van onderwijs verbetert) verder uit om van daaruit het toezicht verder te verbeteren. De onderwijsinspectie toont zich kortom een moderne, geavanceerde toezichthouder.

Tegelijkertijd gaan de onderwijsprestaties al jaren lang gestaag naar beneden. De mogelijke oorzaken van deze jarenlange trend liggen mogelijk in niet onbelangrijke mate buiten de beïnvloedingsruimte van individuele scholen. De effecten van het toezicht van de onderwijsinspectie op individuele scholen op de onderwijsprestaties zal daarmee inherent begrensd zijn. Dit staat nog los van de inherent complexe opgave van het toezicht op individuele scholen gericht op onderwijsprestaties in een context van vrijheid van onderwijs.

## Het 'juist' handelen van de onderwijsinspectie

### ***Hoe laten de wettelijke kaders voor het onderwijstoezicht zich karakteriseren?***

Het huidige kader voor de onderwijsinspectie is het onderzoekkader 2021 zoals dat door de minister is vastgesteld. De essentie is dat er toezicht op schoolbesturen is (elke vier jaar) en toezicht gericht op individuele scholen. Het toezicht heeft een dubbele taak, namelijk controleren op de wettelijke deugdelijkheidseisen en het stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs. De risicogerichte benadering staat er in beschreven. De risicogerichte benadering wil zich richten op de grootste risico's en wil ruimte voor maatwerk en proportionaliteit in het toezicht bieden. In het onderzoekkader wordt ook het waarderingskader met indicatoren beschreven die gebruikt worden in het toezicht.

Opvallend is dat ten opzichte van andere domeinen niet alleen het 'wat' maar ook het 'hoe' van het toezicht via wet- en regelgeving vastgelegd is. De onderwijsinspectie heeft daarmee vergeleken met andere inspecties relatief minder ruimte. Tegelijkertijd wordt het onderzoekkader op voordracht van de inspectie door de minister vastgesteld en staat dus niet los van de kennis en ervaring van de toezichtprofessionals.

### ***Hoe hebben de wettelijke kaders voor het onderwijstoezicht zich ontwikkeld?***

In de jaren tot 2002 was er relatief meer vrijheid, zowel voor onderwijsinstellingen als voor de inspectie. Kwaliteitseisen bestonden in de vorm van deugdelijkheidseisen en eisen aan de inrichting van de kwaliteitszorg. Hierop hield de inspectie toezicht. Er waren geen of beperkt eisen aan hoe het toezicht uitgeoefend werd.

Met de introductie van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT, 2002) werd het idee van nalevingstoezicht (controle op wettelijke normen) en stimuleringstoezicht (bevordering van onderwijskwaliteit) geïntroduceerd. Er werd een vierjaarlijks Periodiek Kwaliteitsonderzoek (PKO) voor alle scholen ingevoerd. Zowel het waarderingskader bij als de werkwijze van inspecties werd vastgelegd.

In 2007 werd risicogericht toezicht ingevoerd en dit werd in 2012 wettelijk vastgelegd (via een wijziging van de WOT). Jaarlijkse risicoanalyses moesten leidend zijn voor interventies. Dit leidde ertoe dat er een afbouw plaats vond van de uniforme vierjaarlijkse PKO's.

In 2017 werd de WOT gewijzigd zodat de kwaliteitsaspecten uit de wet werden gehaald. Doordat de minister de bevoegdheid hield om deze via AmvB vast te stellen (in het hierboven genoemde onderzoekkader) op voordracht van de Inspecteur Generaal van het onderwijs, bleef de inspectie deugdelijkheidseisen hanteren.

Opvallend is dat sinds 2002 in toenemende mate de rijksoverheid stuurt door invulling te geven aan kaders voor zowel kwaliteit als de uitvoering van het toezicht daarop. Met enige regelmaat is daarbij de WOT aangepast. Het vereist dus de nodige aandacht van zowel besturen en scholen maar ook de onderwijsinspectie om 'juist' te handelen. Het spanningsveld tussen vrijheid van onderwijs enerzijds en willen sturen op kwaliteit(verbetering) in het onderwijs anderzijds lijkt een belangrijke motor voor de regelmatige wijzigingen in de (wettelijke) kaders.

### ***Hoe is de wetgever omgegaan met het spanningsveld tussen vrijheid van onderwijs en sturen op kwaliteit?***

In de jaren tot 2002 werd er relatief veel belang aan de onderwijsvrijheid gegeven. De overheid was terughoudender en stuurde eerder indirect op kwaliteit. De onderwijspraktijk had relatief veel vrijheid. De WOT in 2002 formaliseerde de inherente spanning tussen onderwijsvrijheid en sturen op kwaliteit. Het

geïntroduceerde stimulerings- en toezicht verhielde niet dat veel scholen zich beoordeeld voelden en dat er impliciet toch gestuurd in plaats van gestimuleerd werd. Het risicogerichte toezicht daarentegen zorgde wel voor meer maatwerk en daarmee ruimte voor scholen die van ‘voldoende kwaliteit’ waren. Het later geïntroduceerde en via regelgeving vastgelegde bestuursgerichte toezicht gaf besturen (en daarmee mogelijk ook scholen) meer ruimte. Het zorgde er ook voor dat de sturing op kwaliteit in enige mate verschoof van het meer directe sturen op scholen naar het relatief meer indirecte sturen op besturen.

In al die jaren zijn de maatschappelijke vragen gebleven: hoe ver mag de overheid gaan in het sturen verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs? Hoeveel professionele ruimte komt besturen en scholen toe? Welke vrijheid moet een professionele inspectie hebben om effectief te kunnen zijn?

### ***Is er een spanning tussen het ‘juist’ handelen en het effectief zijn van de inspectie?***

Het waarborgen en stimuleren van de kwaliteit van het onderwijs is een complexe, lastige taak. De oorzaken van de achteruitgang van de schoolprestaties zijn onvoldoende scherp in beeld. Scholen hebben vermoedelijk lang niet altijd de mogelijkheden om de oorzaken aan te pakken, zoals bijvoorbeeld scholen in gebieden die fors geraakt worden door lerarentekorten maar hier niet de oplossingen voor hebben. Daar waar besturen en scholen wel handelingsperspectief hebben moeten de professionals van de onderwijsinspectie gericht te werken kunnen gaan. Het risico bestaat dat uitgewerkte kaders voor het hoe, wanneer en waarop gericht zijn van de bestuur- en schoolbezoeken de effectiviteit van het toezicht vermindert.

### **De opstelling van de onderwijsinspectie**

#### ***Wat is de rol van de onderwijsinspectie?***

De Inspectie van het Onderwijs is een onafhankelijke toezichthouder met verschillende rollen. Ten eerste moet de inspectie de wettelijke basiskwaliteit van het onderwijs waarborgen. Ten tweede moet zij de verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs stimuleren. Ten derde heeft de onderwijsinspectie ook een reflectieve rol. Zij rapporteert en adviseert over het onderwijs als geheel. Dit is een stelselgerichte rol waarbij de onderwijsinspectie aan de regering en het parlement rapporteert én adviseert over de staat van het onderwijs. Deze rol van de inspectie is verankerd in de missie van de onderwijsinspectie: “effectief toezicht voor beter onderwijs”.

Het toezicht op de wettelijke kwaliteit (waarborgfunctie) en het bevorderen van de kwaliteitsverbetering (stimulerende functie) zijn zowel gericht op besturen als op scholen. De reflectieve rol van de onderwijsinspectie richt zich dus op het stelsel. Dit stelseltoezicht richt zich op de werking en kwaliteit van het onderwijsstelsel en de maatschappelijke ontwikkelingen die daarop van invloed zijn. De onderwijsinspectie geeft aan in haar toezicht risicogericht te werk te gaan, daarbij ruimte te bieden voor maatwerk en proportionaliteit en de verantwoordelijkheid daar wil neerleggen waar deze thuishoort, namelijk bij de schoolbesturen.

Zoals de onderwijsinspectie zelf ook aangeeft is de samenhang tussen de drie niveaus van toezicht (school, bestuur en stelsel) cruciaal om het onderwijs als geheel te verbeteren. De stelselrapporten bieden zowel bestuurders als beleidsmakers handvatten om verbeteringen te ontwerpen en door te voeren. De stelselrapporten worden ook gevoed door de bestuur- en schoolbezoeken die de inspectie uitvoert.

#### ***Wat zijn de belangrijke uitdagingen in het toezichtveld?***

Naast de langjarig dalende onderwijsprestaties, zijn er de nodige veranderingen gaande in het onderwijs, waarbij onder andere de digitalisering, het leraren- en schoolleiderstekort, de in de COVID opgelopen

leerachterstanden scholen voor behoorlijke uitdagingen plaatsen. Het gegeven dat niet alle zeer zwakke en onvoldoende scholen ook zichtbaar zijn, er een flinke variatie in de cultuur en capaciteit in schoolbesturen waargenomen wordt terwijl er forse maatschappelijke verwachtingen zijn van zowel ouders, media en politiek (deze drie hebben regelmatig hoge verwachtingen én een lage tolerantie voor missers hebben), maakt dat de inspectie flink uitgedaagd wordt. In dat kader zijn er ook hoge verwachtingen omtrent transparantie en verantwoording, toezichtdata die representatief zijn (zich onder andere uitend in een breed gedragen wens voor voldoende aselechte steekproeven) en het steeds treffen van de juiste balans tussen onderwijsvrijheid en sturen op onderwijsprestaties.

### ***Heeft de inspectie voldoende ruimte om haar rol goed uit te oefenen?***

De onderwijsinspectie opereert zelfstandig binnen de wettelijke kaders. Deze kaders omvatten ook de door de minister vast te stellen onderzoekkaders. Onderwijs en de prestaties ervan worden begrijpelijkerwijs regelmatig besproken in het parlement. Hierbij maakt het parlement gebruik van haar ruimte om via moties het toezicht te kaderen of vorm te geven. Eén van de onderwerpen waarop het parlement stuurt betreft het periodiek bezoeken van alle scholen. Dit heeft forse operationele consequenties. Tegelijkertijd heeft de onderwijsinspectie extra middelen gekregen. Ook zetten een toenemende taakvastlegging en nieuwe vraagstukken druk op de beschikbare capaciteit. De vraag of de onderwijsinspectie in het huidige kader voldoende zicht kan krijgen op de grootste risico's en of de inspectie over voldoende capaciteit en operationele vrijheid beschikt om deze risico's het hoofd te bieden, is daarmee lastig te beantwoorden. We moeten rekening houden dat deze vraag ontkennend beantwoord moet worden.

### ***De uitvoering van het onderwijstoezicht***

#### ***Hoe werkt het risicogerichte toezicht?***

Het risicogerichte toezicht is gebaseerd op een jaarlijkse risicoanalyse. Deze analyse maakt gebruik van de beschikbare data per school, signalen en bijvoorbeeld ook verantwoordingsdocumenten van scholen. De onderwijsinspectie maakt in de analyse gebruik van ruwweg 40 indicatoren. Een voorbeeld van een indicator is de gemiddelde score op de doorstroomtoets (basisonderwijs). Signalen kunnen van verschillende partijen komen, waaronder ouders. Verantwoordingsdocumenten zijn bijvoorbeeld het school en/of beleidsplan, de schoolgids, het jaarverslag inclusief de financiële verantwoording.

Aan de hand van risicoanalyse wordt bepaald of een school bezocht wordt. Daarnaast vinden er ook aselechte schoolbezoeken plaats. Hieruit blijkt dat de risicoanalyses een vrij goede indicatie zijn: er zijn ruwweg drie keer meer scholen met een onvoldoende of zeer zwak oordeel met een hogere risicoscore ten opzichte van de scholen die een dergelijke risicoscore niet hebben. Uiteraard neemt dat niet weg dat er ook scholen onvoldoende of zeer zwak zijn die niet een verhoogde risicoscore hebben. Geen enkel risicomodel zal perfect zijn. Het feit dat de onderwijsinspectie ook schoolbezoeken op basis van een aselechte steekproef uitvoert is dan ook verstandig.

In het licht van de politieke discussie over het belang om bij alle scholen langs te gaan is een belangrijke vraag in welke mate dit vanuit publiek belang verstandig is. Alleen maar aselechte scholen bezoeken zal een beduidend minder grote bijdrage aan de verbetering van de Nederlandse schoolprestaties opleveren ten opzichte van een risicogerichte benadering. Tegelijkertijd is het ook niet verstandig om alleen maar risicogericht te werk te gaan. Een belangrijke vraag voor de onderwijsinspectie is hoe een goede balans tussen beide vormen te vinden.

### ***Wat is de bijdrage van het stelseltoezicht?***

De onderwijsinspectie voert het stelseltoezicht op verschillende wijze uit. Zo zijn er themaonderzoeken, wat diepgravende studies zijn naar onderwerpen als kansengelijkheid, digitale geletterdheid en het lerarentekort. Vaak wordt hier samengewerkt met kennispartners zoals universiteiten. In expertsessies worden de resultaten met stakeholders gedeeld en vervolgacties bepaald. Daarnaast wordt jaarlijks de inmiddels als instituut geldende Staat van het Onderwijs gepresenteerd. Hierin worden onder andere de resultaten van het themaonderzoeken opgenomen.

Een opvallend gegeven is dat ondanks de grote hoeveelheid beschikbare data, de nodige aandacht voor stelselgerichte onderzoeken er toch vooralsnog een onvoldoende scherp beeld is op de oorzaken van de langjarige daling van de onderwijsprestaties. Hier voldoende aandacht, tijd en onderzoek aan besteden is een noodzakelijke stap om tot een beter begrip van de jarenlange daling te komen.

Het is voorstelbaar dat schoolbezoeken aan het onderzoek en begripsvorming omtrent de oorzaken een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Via schoolbezoeken kan er vermoedelijk een bijdrage geleverd worden aan een fijnmaziger beeld wat de bepalende factoren voor kwaliteit zijn en in welke mate die op scholen aanwezig zijn. Dit hoeft niet altijd of zozeer tot verbeteracties bij scholen te leiden, maar kan tot betere stelsel interventies leiden. Met andere woorden: dergelijke schoolbezoeken dragen misschien in relatieve zin minder bij aan de verbetering van het onderwijsstelsel (via verbetering van de individuele school) maar kunnen zij wel een belangrijke bijdrage leveren aan een scherper begrip omtrent de grondoorzaken van de langjarige daling van de prestaties van het stelsel.

Een aandachtspunt voor de onderwijsinspectie is dan ook hoe een onderzoeksprogramma vormgegeven kan worden dat zowel binnen afzienbare termijn op basis van de beschikbare weelde aan onderwijsdata en -informatie als op termijn een scherper beeld van de grondoorzaken van de langjarige daling kan bieden. Een dergelijk scherper beeld kan de basis bieden voor zowel gerichte interventies op deelonderwerpen op stelselniveau als op het verder richten en vormgeven van het toezicht.

De toenemende leraren tekorten zijn in dit kader een interessant voorbeeld. Wat opvalt is dat er een landelijke meting pas sinds 2019 (destijds 6,5% tekorten in het basisonderwijs, inmiddels meer dan 8%) beschikbaar lijkt te zijn. Dit terwijl er al signalen zijn sinds 2002, de onderwijsinspectie het onderwerp regelmatig benoemd heeft, en er sinds die tijd ook maatregelen genomen zijn. Echter: het probleem is er niet kleiner mee geworden (het is natuurlijk wel heel goed voorstelbaar dat het probleem wel minder groot geworden is ten opzichte van een scenario waarin er geen of minder maatregelen genomen zouden zijn). Het leraren- en schoolleider tekort is een belangrijk probleem. De wetenschap geeft aan dat de combinatie van een goede leraar voor de klas en een goede schoolleider op de school één van de belangrijkste factoren is die de kwaliteit van onderwijs bepalen.

Wat is hier het eigenlijk het onderliggende probleem? Moeten we ons neerleggen bij een inherent niet oplosbaar tekort? Of zijn er wel oplossingen voorstelbaar maar wordt het probleem als onvoldoende belangrijk gezien? Of is er een onvoldoende breed gedragen analyse van de probleemstelling? Als reflectieve toezichthouder zal de onderwijsinspectie ook een antwoord willen formuleren op deze onderliggende vragen. De antwoorden op deze vragen zal de effectiviteit van het reflectieve toezicht mogelijk verder kunnen verbeteren.

### ***Hoe werkt de onderwijsinspectie risicogericht over de drie niveaus van toezicht?***

Een andere vraag die opkomt is hoe de verdeling van de beschikbare capaciteit over de drie niveau's van toezicht plaats vindt. Welk deel van de capaciteit wordt aan het bestuursgerichte, het schoolgerichte en het stelselgerichte toezicht besteed? Het is niet duidelijk hoe deze afweging gemaakt wordt. De relatieve bijdrage van deze drie vormen van toezicht aan de kwaliteit van het onderwijs zal verschillend zijn. Het schoolgerichte toezicht zal goed kunnen bijdragen aan de prestaties van individuele scholen binnen afzienbare termijn terwijl het stelselgerichte toezicht (via bijvoorbeeld reflectieve adviezen) bij kan dragen aan de onderwijsprestaties van het stelsel als geheel over een wat langere termijn. Om deze afweging goed te maken is het voorstelbaar dat de inspectie zich een kwalitatief beeld vormt van de relatieve bijdrage van deze drie vormen.

\* \* \*

Deze review heeft binnen een kort tijdsbestek onderzocht of het huidige onderwijstoezicht impact heeft, juist wordt uitgevoerd, goed gepositioneerd is en adequaat werkt in de dagelijkse praktijk. Dit zijn de vierhoofdvragen van 'De toezichtfoto', het raamwerk dat gebruikt is.

**Samenvattend:** Onderzoeken laten zien dat het toezicht van de onderwijsinspectie een positieve impact heeft op de onderwijskwaliteit. De mate van deze bijdrage is moeilijk vast te stellen. De beleidstheorie steunt op de kwaliteit van de visie van besturen en hun vermogen om deze visie tot in de klas tot verbeteringen te laten leiden. Hoe snel en in welke mate we verbeteringen in de onderwijsprestaties zien zal dus hiervan sterk afhangen.

Tegelijkertijd gaan de onderwijsprestaties (zoals bijvoorbeeld gemeten door de PISA onderzoeken) al jaren lang gestaag naar beneden. De mogelijke oorzaken van deze jarenlange trend liggen wellicht in niet onbelangrijke mate buiten de beïnvloedingsruimte van individuele scholen. De effecten van het toezicht van de onderwijsinspectie op individuele scholen op de onderwijsprestaties zal daarmee inherent begrenst zijn. Dit staat nog los van de inherent complexe opgave van het toezicht op individuele scholen gericht op onderwijsprestaties in een context van vrijheid van onderwijs.

Het toezicht functioneert binnen de gestelde kaders, waarbij opvalt dat wet- en regelgeving met betrekking tot hoe het toezicht functioneert relatief uitgebreid is (en de afgelopen jaren regelmatig is aangepast). Het toezicht moet functioneren in een context waarbij de maatschappelijke verwachtingen hoog zijn, de uitdagingen in het onderwijsveld complex en structureel (zoals het leraren- en schoolleiderstekort), en de oorzaken van de dalende onderwijsprestaties nog onvoldoende precies begrepen worden.

Geconcludeerd mag worden dat het toezicht professioneel en geavanceerd is. Het kan zich baseren op uitgebreide data. Het toezicht is blijvend in ontwikkeling: zo wordt het risicogerichte toezicht op scholen en besturen systematisch beoordeeld en verbeterd. Het toezicht van de onderwijsinspectie baseert zich op een beleidstheorie, die de inspectie momenteel herijkt. Het toezicht kent drie lagen (stelsel, bestuur, school), die elkaar moeten versterken. Hoe dit precies in z'n werk gaat, hoe capaciteit en impact over die niveaus worden afgewogen, en hoe de drie niveaus van toezicht gezamenlijk eraan bijdragen dat de dalende schoolprestaties een halt toe worden geroepen en uiteindelijk weer omhoog gaan is in het korte tijdsbestek van de review niet duidelijk geworden.

**Vragen** waar de onderwijsinspectie bij stil zou kunnen staan:

- Hoe kan de inspectie bijdragen aan een beter begrip van de structurele oorzaken van dalende prestaties? Hoe kan een onderzoeksprogramma hieraan bijdragen — op korte én lange termijn?
- Kan het inspectietoezicht op scholen (naast handhaving) beter benut worden om inzichten te verzamelen over systeemfactoren die bijdragen aan prestaties?
- Wat is een verstandige balans tussen risicogestuurde schoolbezoeken en aselechte schoolbezoeken?
- Kan de onderwijsinspectie in het huidige kader voldoende zicht krijgen op de grootste risico's en beschikt de inspectie over voldoende capaciteit en operationele vrijheid om deze risico's het hoofd te bieden?
- Wat is de relatieve effectiviteit van de drie niveaus van toezicht voor de verbetering van onderwijsprestaties op korte en lange termijn? Wat betekent dat voor de capaciteitsverdeling over de drie vormen van toezicht?
- Op welke wijze wordt capaciteit verdeeld over stelsel-, bestuurs- en schooltoezicht?
- Hoe kan de Inspectie haar reflectieve toezichtfunctie versterken?

## Position paper Femke de Vries

### Position paper Evaluatie Effectiviteit Toezicht Inspectie voor het Onderwijs

In dit position paper ga ik in op de volgende vragen:

1. Wat zijn de belangrijkste elementen van effectief toezicht?
2. Welke elementen zijn terug te zien in de werkwijze van de inspectie en welke elementen ontbreken of worden onderbelicht?
3. Welke suggesties ter verbetering van de werkwijze van de inspectie zijn er te geven?

#### 1. Wat zijn de belangrijkste elementen van effectief toezicht?

In de eerste plaats geldt dat het afgelopen decennium de communis opinio is dat toezicht **veel meer is dan het handhaven van wettelijke normen alleen**. Al in 2013 bepleitte de Wetenschappelijke Raad voor regeringsbeleid een verruimd perspectief op toezicht. Toezichthouders moeten het publieke belang meer centraal te stellen. Een belangrijke consequentie daarvan is dat er veel minder nadruk ligt op de handhaven van (individuele) overtredingen en dat toezichthouders meer moeten denken vanuit de vraag hoe zij het beste de publieke belangen waarvoor zij staan opgesteld kunnen (helpen) beschermen. De WRR stelt daarbij ook dat toezichthouder bij uitstek gepositioneerd zijn om **nieuwe risico's te signaleren**.

**Dit 'verruimde perspectief' op toezicht geeft de toezichthouder een bepaalde vrijheid maar ook verantwoordelijkheden.** De toezichthouder kan immers niet meer volstaan met het uitsluitend (reactief) acteren op individuele normoverschrijdingen maar zal zich ook (proactief) moeten richten op de vraag **welk gedrag en welke grondoorzaken de publieke belangen schaden of in de toekomst in gevaar kunnen brengen**. Dit vraagt dat toezichthouders niet alleen op het niveau van individuele instellingen moeten kijken maar ook op het niveau van sectoren of het stelsel als geheel. Daarnaast moeten ze **niet alleen terugkijken maar ook vooruitkijken**. Dat betekent dat ze ook zicht moeten hebben op de grondoorzaken van problemen en de effecten van toekomstige ontwikkelingen zoveel mogelijk moeten inschatten. Alleen door de grondoorzaken van problemen te begrijpen kan een probleem effectief worden aangepakt of in de toekomst worden voorkomen.<sup>18</sup>

Bij het beoordelen van de effectiviteit van toezicht is van belang dat de maatschappij zich realiseert dat **toezichthouders per definitie opereren vanuit een situatie van schaarste**. De capaciteit van de toezichthouder is nooit voldoende om alle risico's te beheersen. Dat is ook niet het streven.

Het betekent dat toezicht nooit alle risico's of maatschappelijke problemen kan voorkomen.

**Noodzakelijkerwijs betekent die schaarste ook dat toezichthouders 'selectief' moeten zijn.** Het daadwerkelijk fysiek aanwezig zijn of het verrichten van inspecties bij individuele instellingen heeft ontegenzeggelijk toegevoegde waarde. Het biedt immers de mogelijkheid om informatie te verzamelen die verder gaat dan papieren rapportages of het uitwisselen van data. Dit lijkt zeker bij het beoordelen van kwaliteit van onderwijs van belang waarbij ook zaken als de interactie tussen leerkracht en klas een belangrijke rol spelen.

---

<sup>18</sup> IMF, Good supervision. Learning to say no. Zoals het IMF het verwoordde na de financiële crisis: toezichthouders moeten 'intrusive, skeptical, proactive, adaptive & conclusive' zijn.

**Het periodiek bezoeken of controleren van alle onder toezicht gestelde instellingen ligt mijns inziens niet voor de hand.** Daarmee zou immers de toezichtcapaciteit niet daar worden ingezet waar de risico's het grootst zijn. Dat betekent overigens niet dat de toezichthouder zijn 'aanwezigheid' niet op andere manieren kan laten 'voelen'. De toezichthouder kan het denken en handelen in de onder toezicht staande sector of onder toezicht staande scholen in een situatie van schaarste ook op andere manieren beïnvloeden: door het delen van normen, good practices of verwachtingen of door positie in te nemen over bepaalde maatschappelijke vragen.

**De gegeven schaarste stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de risico-analyse.** Een goede risico-analyse is van belang om te zorgen dat toezichtcapaciteit daar wordt ingezet waar de risico's het grootst zijn. Daarbij geldt overigens -zoals ook in andere position papers wordt gesteld- dat geen enkele risico-analyse sluitend is. Dat betekent dus dat de toezichthouder de eigen risico-analyse voortdurend moet evalueren en toetsen bijvoorbeeld door niet alleen te kijken naar de 'hoog risico' selectie maar juist ook naar de (vermeende) laag risico-selectie om een selectie-bias te voorkomen.

Voor effectief toezicht is van belang dat risico's niet alleen tijdig worden geïdentificeerd maar ook dat daartegen **effectief wordt opgetreden**. Dat kan door de inzet van het (wettelijke) toezichtinstrumentarium maar toezichthouders maken ook veelvuldig gebruik van informele beïnvloeding. Zeker omdat inzet van het formele toezichtinstrumentarium over het algemeen tijds- en arbeidsintensief is. Uiteindelijk telt vooral het effect: het snel en duurzaam mitigeren van het geïdentificeerde risico en het aanpakken van de onderliggende oorzaken.

Het IMF vat het bovenstaande treffend samen door te stellen dat toezicht moet voldoen aan de volgende kenmerken: **indringend, kritisch, proactief, omvattend, adaptief en concludent**.

**Bij de beoordeling van de kwaliteit van toezicht is het ook belangrijk ons te realiseren dat de toezichthouder niet de enige speler is in het veld.** De WRR schreef al in 2013 'Toezicht 'kan het niet alleen'. De WRR riep in dat kader op tot het in kaart brengen van het maatschappelijke krachtenveld, bestaande checks and balances, maatschappelijke krachten, prikkelstructuren en gedragsmechanismen. Daarbij moet de toezichthouder zich onder andere de vraag stellen hoe hij gebruik kan maken van de governance binnen onder toezicht staande organisaties.<sup>19</sup> Een aantal toezichthouders (DNB, AFM, IGJ en ook de IvHO) is zich in dit kader steeds meer gaan richten op het beïnvloeden van stakeholders binnen en rondom de onder toezicht staande instellingen zoals bijvoorbeeld de bestuurders en intern toezichthouders.

Goed toezicht stelt ook de nodige eisen aan de **interne organisatie van een toezichthouder**. In de eerste plaats moet de toezichthouder beschikken over voldoende **deskundigheid en senioriteit** en moet de houding van toezicht **onafhankelijk** zijn (zowel vis-a-vis de onder toezicht gestelde als vis-a-vis de politiek). Bovendien moet de toezichthouder om met het IMF te spreken niet alleen '**the ability to act**' (bevoegdheden, kennis, capaciteit) maar ook '**the will to act**' (de bereidheid om op te treden) hebben.

Daarnaast is het van belang dat binnen de organisatie van de toezichthouder de **kwaliteit van toezicht regelmatig wordt geëvalueerd of gechallenged** door het stellen van vragen als: richten we ons op de goede risico's, zijn we voldoende effectief richting de onder toezicht staande instelling, slagen we erin om (stelsel-)problemen voldoende te signaleren en op te volgen. Daarbij hoort mijns inziens ook een **volwassen PDCA-cyclus** waarbij aanbevelingen op individueel en stelselniveau worden opgevolgd. Het sluitstuk is het afleggen van **verantwoording** over de effecten van toezicht.

---

<sup>19</sup> WRR, Toezien op publieke belangen (2013), p. 18 en 19.

Daarnaast zal in een wereld waarin de beschikbaarheid van data inmiddels bijna oneindig is, evenals de mogelijkheden om deze te analyseren een moderne toezichthouder ook steeds moeten **innoveren en gebruik moeten maken van nieuwe technieken ten behoeve van het toezicht**.

Tot slot: goed toezicht betekent ook een **goed begrip van de ongewenste effecten van het eigen toezicht**. Uiteindelijk moet toezicht bijdragen aan het zelf nemen van verantwoordelijkheid door de sector en moet toezicht optreden in die situaties dat die verantwoordelijkheid niet wordt genomen.

Daarbij geldt ook dat niet alles dat gemeten kan worden telt, veel toezichthouders leiden aan enige informatie-obesitas waarbij veel informatie wordt verzameld die niet altijd nuttig wordt gebruikt. Bovendien kan het delen van beoordelingskaders ertoe leiden tot de sector gaat anticiperen op wat men denkt dat de toezichthouder wil zien.<sup>20</sup>

## **2. Welke elementen zijn terug te zien in de werkwijze van de inspectie en welke elementen ontbreken of worden onderbelicht?**

De Inspectie heeft de afgelopen jaren een voorbeeldrol gespeeld waar het gaat om de reflectieve taak van toezicht: het signaleren van relevante ontwikkelingen ten aanzien van de kwaliteit van onderwijs maar ook bredere maatschappelijke ontwikkelingen (zoals het signaleren van de toename van maatschappelijke ongelijkheid in schooladviezen).

Het denken over de theoretische vraag ‘welk publiek belang worden we geacht te beschermen en hoe doen we dat’ (de beleidstheorie) is in mijn beleving op een volwassen niveau en meer uitgekristalliseerd dan bij veel andere toezichthouders.

Daarbij is de Inspectie transparant over de beoordelingskaders en werkwijze. Een dergelijke werkwijze stelt de onder toezicht gestelde goed in staat om zelf te beoordelen of hij de goede dingen doet en maakt de Inspectie voorspelbaar.

De data-positie van de Inspectie en het gebruik daarvan lijkt in vergelijking tot sommige andere toezichthouders goed ontwikkeld. De risico-analyse lijkt eveneens geavanceerd en wordt sinds een aantal jaar kritisch geëvalueerd. De Inspectie verkleint de kans op een ‘selectie-bias’ door ook inspecties uit te voeren bij (vermeende) ‘laag risico’ scholen. Ik vind het lastig om te beoordelen of innovatieve methoden van data-analyse daarbij al voldoende worden ingezet.

De inspectie is actief op 3 niveaus: school, onderwijsinstelling en stelsel. Die gedifferentieerde aanpak biedt mogelijkheden om niet alleen te interveniëren op het niveau van de individuele instelling maar ook om structurele grondoorzaken in het stelsel of op het niveau van een groep verbonden scholen aan te pakken. De bestuursgerichte aanpak past bij een moderne toezichthouder die aangrijpt bij het niveau waarop besluiten worden genomen. Ik vind het lastig te zeggen of die bestuursgerichte aanpak nu al voldoende wordt ‘benut’: in welke mate kan de Inspectie daadwerkelijk een goed oordeel geven over het kwaliteitssysteem van scholen en hoe zorgt de Inspectie dat ze van een oordeel over het kwaliteitssysteem naar verbeteringen ‘in de klas’ komt. Zijn de kaders daarvoor voldoende helder? Worden schoolbesturen voldoende op hun verantwoordelijkheid aangesproken?

---

<sup>20</sup> Zie in dit kader bijvoorbeeld het rapport van de CTA over het toezicht op de accountancysector of het rapport van Herstel naar balans van DNB over het witwastoezicht.

De belangrijkste vraag die ik heb is of het toezicht voldoende aangrijpt bij de grondoorzaken van problemen. Daarbij is natuurlijk de nuance op zijn plaats dat (lang) niet alle grondoorzaken die zorgen voor problemen in de kwaliteit van onderwijs of de leerprestaties door schoolbesturen kunnen worden opgelost. Toch lijkt het goed in het kader van deze evaluatie te staan bij de vraag of de Inspectie voldoende oog heeft voor onderliggende patronen en of zij deze *adresseert* voor zover dat in haar macht ligt of *signaleert* voor zover die patronen op het bord van een andere stakeholder thuishoren. Daarbij komt dan ook de vraag op of de Inspectie voldoende ‘indringend en vasthoudend’ is of inmiddels ook bepaalde problemen (lerarentekort, maatschappelijke trend leesvaardigheid) als een gegeven is gaan beschouwen. In elk geval lijkt winst te behalen bij het structureel (op-)volgen van bevindingen uit thematisch onderzoek.

Daarnaast heb ik de vraag of er in het huidige toezicht nog ‘varianten van toezicht’ worden gebruikt waarbij de aanwezigheid van de toezichthouder wel wordt gevoeld (in de zin dat een positieve stimulerende of disciplinerende prikkel uitgaat van het gevoel dat de inspectie écht meekijkt) maar niet per se doordat er een inspectiebezoek plaatsvindt. Nu lijkt de aanpak 0 of 1: je wordt wel of niet bezocht als school. Zie ook onderdeel 3 hierna.

De Inspectie krijgt nog wel eens het verwijt dat scholen strategisch gedrag vertonen doordat zij anticiperen op criteria en meetmethoden van de Inspectie. Daarnaast is in het verleden ook onderzoek gedaan. [Onbedoelde effecten inspectietoezicht onderzocht | Publicatie | Inspectie van het onderwijs](#). Ik kan niet goed beoordelen of deze reflectie op onbedoelde gevolgen van toezicht periodiek en gestructureerd plaatsvindt. Het valt me wel op dat de risico-analyse op veel indicatoren gebaseerd is, dat suggereert ook een behoorlijke rapportagelast voor scholen die wellicht ook in de weg kan staan aan het invullen van de primaire taak.

### **3. Welke suggesties ter verbetering van de werkwijze van de inspectie zijn er te geven?**

- Zou de IvHO inspiratie kunnen halen uit de praktijk van bijvoorbeeld DNB waarbij een meer gedifferentieerd systeem van risico-klassen wordt gehanteerd. Daarbij is de intensiteit van het toezicht gebaseerd op de impact die een instelling heeft op het publieke belang (met een regulier programma per ‘impactklasse’ dat lang niet altijd bestaat uit bezoeken maar wel uit periodieke ‘contactmomenten’ met de toezichthouder zoals uitvragen over bepaalde thema’s). Elke toezichtklasse ‘voelt’ de aanwezigheid van de toezichthouder maar de wijze waarop toezicht wordt gehouden is gedifferentieerd. [web\\_130477\\_ia\\_atm.pdf](#)
- (Hoe) Kan het inzicht in grondoorzaken van problemen met de kwaliteit van onderwijs of leerprestaties worden verbeterd door het combineren van inzichten uit data-analyse en schoolbezoeken?
- In welke mate werkt het huidige wettelijk kader belemmerend doordat ook moet worden gekeken naar criteria die niet of te weinig bijdragen aan kwaliteit?
- In welke mate zou gebruik gemaakt kunnen worden van (eigen) kwaliteitssystemen of visitaties waarbij anderen dan de IvHO een (eerste) beoordeling doen van kwaliteit. Vergelijk de (wettelijke) eisen aan de beheersing van risico’s door financiële instellingen of accountantskantoren. Noot: hoe zou dit te organiseren kunnen zijn zonder de administratieve lasten voor scholen te verhogen?
- In hoeverre wordt de governance rondom scholen (rol van RvT van onderwijsinstellingen) al voldoende benut? In dit kader: zou een systeem van toetsing van schoolbestuurders kunnen bijdragen aan de kwaliteit van (intern) toezicht? Noot: dit hoeft geen systeem te zijn van toetsing

door de Inspectie maar kan ook een eis zijn die gesteld wordt aan RvT bij de werving en selectie van bestuurders

- In welke mate heeft de Inspectie voldoende inzicht in de onbedoelde effecten van het eigen toezicht die mogelijk niet bijdragen aan de kwaliteit van onderwijs of andere onbedoelde effecten?
- Hoe moeten we de 'wens' van het fysiek bezoeken van elke school begrijpen. Kan in het publieke debat het accent worden verlegd naar periodieke bezoeken van onderwijsorganisaties (dus groepen scholen die onderdeel uitmaken van dezelfde stichting/organisatie)?

## Position paper Mattheus Wassenaar

Dit paper geeft in het kader van de peer review op de Inspectie van het Onderwijs naar mijn inzichten een antwoord op de vraag *‘In hoeverre draagt de huidige werkwijze van de inspectie volgens u bij aan effectief toezicht?’*

*Mattheus Wassenaar, Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport*

### 1. Wat zijn voor u de belangrijkste elementen van effectief toezicht?

- Er zijn veel uitgangspunten te hanteren voor effectief toezicht. Meest bekend, maar ook gedateerd is de kaderstellende visie op toezicht (effectief toezicht is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel). De OECD (2018) voegt daar een aantal elementen aan toe zoals evidence-based, risicogebaseerd en proportioneel, responsief, lange termijn georiënteerd en informatiegebaseerd.
- Daarbij geldt dat effectief toezicht niet losgezien kan worden van de rol van toezicht als actor in een groter systeem waarin ook andere actoren een rol en verantwoordelijkheden hebben.
- Effectief onderwijs vindt plaats in de klas. Daaromheen heeft een aantal actoren verantwoordelijkheid voor en invloed op de kwaliteit van het onderwijs: de schoolleiding (niveau 1), de organisatie die verantwoordelijkheid draagt voor het onderwijs (niveau 2) het bevoegd gezag, en natuurlijk de politiek als wetgever en bekostiger van onderwijs (en het toezicht door de Inspectie) (niveau 3).
- Het schoolbestuur als bevoegd gezag speelt daarbij een sleutelrol. Het bestuur heeft de verantwoordelijkheid te zorgen voor goed onderwijs op de verschillende scholen die onder het bestuur vallen en de kwaliteit daarvan te bewaken en daar verantwoording over af te leggen, intern en extern.
- Effectief toezicht draagt – met de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft – binnen de kaders die door de politiek zijn bepaald – bij aan goed onderwijs. En draagt er aan bij dat het bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid daarin neemt.
- Daar zijn vervolgens twee belangrijke kanttekeningen bij te maken:
  - Toezicht door de Inspectie alleen kan niet zorgen voor goed onderwijs. Alle actoren hebben daarin een rol. Effectief toezicht kan hoogstens bijdragen aan beter onderwijs. Het interne toezicht heeft evenzo een cruciale rol.
  - In het onderwijs zit al tijden een grote spanning tussen enerzijds de vrijheid van onderwijs die grote autonomie geeft aan onderwijsinstellingen en scholen hun verantwoordelijkheden in te vullen en de politieke behoefte daar door kaderstelling – onder andere op het rijkstoezicht – grote invloed op te hebben.
  - Dit uit zich ook in de uitgesproken behoefte dat elke school met een vaste frequentie van eens in de vier jaar wordt bezocht. Er zijn geen voorbeelden in het rijkstoezicht waar zo’n de praktijk is. Het sluit ook niet aan bij een van de belangrijkste uitgangspunten van goed toezicht (risicogericht, proportioneel). Hoogstens is er een vergelijking met een aantal voorbeelden die meer richting audits gaan (bijvoorbeeld

accountants of in de luchtvaart), maar daar is sprake van sterk gereguleerde sector met weinig eigen vrijheid.

2. Welke elementen ziet u terug in de werkwijze van de inspectie en welke elementen ontbreken of worden onderbelicht?

- Opvallend is de mate waarin het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs doordacht en geëvalueerd is. Er ligt een duidelijke beleidstheorie en ligt een grote reeks evaluaties die hebben geleid tot een verdere doorontwikkeling van het toezicht waar het nu staat. Onderdeel daarvan is zelfs een uitgebreide – en zeer positieve - evaluatie onder de ondertoezichtstaanden. In vergelijking met andere sectoren doet de Inspectie van het Onderwijs dit echt heel goed. Daar helpt het dat het gaat om grote groepen van kenbare en vergelijkbare ondertoezichtstaanden.
- Het feit dat het toezicht in het algemeen goed doordacht is, maakt dat de elementen van effectief toezicht zoals hiervoor genoemd worden daar in het algemeen ook onderdeel van zijn.
- Daarbij is op te merken dat de onafhankelijkheid van het toezicht onder druk staat en minder effectief is door de grote mate van politieke sturing en beïnvloeding (bijvoorbeeld door de initiatiefwet Bisschops en de discussie over de frequentie van het toezicht en het beeld dat het toezicht in de klas moet plaats vinden). Hoe meer de rol van het toezicht wordt ingekaderd, hoe minder onafhankelijk en effectief ze is.
- Het toezicht door de Inspectie richt zich op drie niveaus, de school (niveau 1), het bestuur (niveau 2) (bestuursgericht toezicht) en het stelsel (niveau 3) (o.a. de Staat). Opvallend is dat de discussie over de frequentie van het toezicht zich richt op niveau 1, terwijl vanuit de werking van het systeem die vraag meer over niveau 2 gesteld zou moeten worden.
- In de Staat van het Onderwijs reflecteert de Inspectie op de ontwikkelingen in het onderwijs en presenteert ze de uitkomsten van het toezicht. In alle informatie is de mate waarin er sprake is van scholen met een oordeel 'onvoldoende of zeer zwak' een cruciaal onderdeel vanuit het oogpunt van goed onderwijs. Helaas wordt daar alleen aangegeven wat de redenen zijn om het oordeel af te geven, maar niet van de achterliggende oorzaken. Dat maakt het minder inzichtelijk in de mogelijkheden om aan onvoldoende of zeer zwakke scholen hun situatie te verbeteren. Het suggereert ook dat alles oplosbaar is, maar er kunnen ook oorzaken zijn die buiten de macht van het schoolbestuur liggen (bijv. complexe leerlingenpopulatie).

3. Welke suggesties ter verbetering van de werkwijze geeft u de inspectie mee?

- Zoals hiervoor aangegeven kan effectief toezicht niet los worden gezien van de balans tussen de vrijheid van onderwijsinstellingen en de ambitie te komen tot goed onderwijs. Daar zit spanning tussen. De initiatiefwet Bisschop heeft de positie van het toezicht verzwakt door het sterk in te kaderen. Dat geeft het risico dat het toezicht meer het afvinken van een lijstje wordt dan het bijsturen door effectieve interventies.
- Natuurlijk zijn er mogelijkheden het toezicht door de Inspectie op een nog hoger niveau te brengen, maar de vraag is of daar de kern van het vraagstuk zit als dat toezicht zo sterk is ingekaderd.

- Een belangrijk element in de prioritering in het toezicht is het risicomodel (JPRA). Dit oogt als een gedegen en goed geëvalueerd instrument. Een eerste blik levert nog wel een aantal vragen op en elementen die kunnen bijdragen aan een verdere doorontwikkeling.
  - Belangrijk in de prioritering zou de verantwoording van de onderwijsinstellingen (het bevoegd gezag) zelf kunnen zijn. Zij zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de verantwoording daarover. Het is de moeite waard om te onderzoeken of de verantwoordingsrapportages van de instellingen met behulp van tekstanalyse bruikbare data voor het risicomodel zouden kunnen opleveren.
  - De indicatoren die worden gehanteerd hebben voor een belangrijk deel een potentieel indirecte relatie met de kwaliteit van onderwijs (bijvoorbeeld verzuim of veranderingen in leerlingenaantallen). Het is de moeite waard op zoek te gaan naar indicatoren die een meer directe relatie hebben.
  - De verschillende indicatoren kennen naar hun aard een sterke correlatie, hoe is daarmee rekening gehouden in de opbouw van het model. Opvallend is dat het in de evaluatie niet aan de orde is geweest.
- Opvallend is dat het oordeel over de kwaliteit van het onderwijs meer gericht is op het realiseren van de eindtermen dan op de bijdrage van het onderwijs aan de verbetering van de prestaties van de kinderen, rekening houdend met achtergrondfactoren als sociaal-economische verschillen.
- Opvallend is dat de aanbevelingen in de staat meer gericht zijn op het niveau van school (niveau 1) en bestuur (niveau 2), maar nauwelijks op de wetgever (niveau 3), terwijl ook daar een belangrijke rol ligt in het realiseren van goed onderwijs.
- Als er sprake is van een onderwijsinstelling die niet in staat is het onderwijs op een kwalitatief voldoende manier vorm te geven is het ultimum remedium dat de Minister de financiering kan intrekken. Het is de vraag of het onderwijs niet meer gebaat zou zijn met het instrument dat de Inspectie in de plaats kan treden van het schoolbestuur, een instrument dat in andere sectoren wel tot de mogelijkheden behoort.
- In de fase daarvoor (wanneer er sprake is van een 'onvoldoende of zeer zwak'-oordeel) wordt het oordeel verscherpt toezicht vermeden en wordt gewerkt met een herstelopdracht.

## Bijlage 2: Voorbeelden deugdelijkheidseisen en standaarden waarderingskaders

Hieronder zijn ter illustratie enkele deugdelijkheidseisen genoemd voor het primair onderwijs uit de Wet op het primair onderwijs:

- het schoolbestuur richt het onderwijs zo in dat leerlingen in het primair onderwijs een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen; artikel 8, lid 1, WPO.
- het schoolbestuur richt het onderwijs zo in dat leerlingen de school binnen acht aaneensluitende schooljaren kunnen doorlopen en in die acht jaar ten minste 7.520 uren onderwijs ontvangen; artikel 8, lid 9, WPO.
- het onderwijs omvat, waar mogelijk in samenhang, zintuiglijke en lichamelijke oefening, Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, Engelse taal, enkele kennisgebieden (aardrijkskunde, geschiedenis, de natuur, maatschappelijke verhoudingen en geestelijke stromingen), expressie-activiteiten, bevordering van sociale redzaamheid (waaronder gedrag in het verkeer) en bevordering van gezond gedrag; artikel 9, lid 1 en lid 2, WPO.
- het schoolbestuur formuleert in het schoolplan doelen van het onderwijs; artikel 12, lid 2, WPO.
- de school formuleert in het schoolplan beleid voor pedagogisch-didactisch handelen; artikel 12, lid 2 en lid 3, WPO.
- het schoolbestuur voert een stelsel van kwaliteitszorg uit en de school haalt voldoende leerresultaten; artikel 10 en artikel 10a WPO.
- de vorderingen van leerlingen in kennis en vaardigheden worden gevolgd door middel van een leerling- en onderwijsvolgsysteem; artikel 8, lid 6, WPO.

## Voorbeeld standaard waarderingskader bestuur

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BKA1. Visie, ambities en doelen</b><br>Het bestuur heeft een visie op kwaliteit, heeft hiervoor ambities en doelen opgesteld en stuurt op het behalen daarvan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Basiskwaliteit</b><br>Het bestuur heeft een visie op goed onderwijs en op de besturing daarvan. De visie is concreet en passend vertaald naar ambities, doelen en daarmee samenhangend beleid. Deze vertaling maakt sturing mogelijk op de kwaliteit en resultaten van het onderwijs en de voorwaarden. Daartoe is een stelsel van kwaliteitszorg ingericht dat het bestuur in staat stelt de basiskwaliteit van het onderwijs te waarborgen.<br>De doelen betreffen in elk geval de naleving van wettelijke eisen, waaronder de wettelijke vereisten voor het onderwijsaanbod, het onderwijsleerproces en de manier van toetsen, onder meer op het gebied van de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap. De visie, ambities en doelen omvatten uitwerkingen van eerdere evaluatieresultaten en resultaten van interne en externe dialoog.<br>Het bestuur zorgt er met betrokkenheid van de scholen voor dat de visie, ambities, doelen en het beleid sturend zijn voor de verbetering van het onderwijs aan leerlingen. Scholen formuleren op hun beurt doelen die aansluiten bij wat leerlingen nodig hebben met het oog op hun doorgaande onderwijsloopbaan.<br>Het bestuur richt de voorwaarden in om de doelen te bereiken, waaronder de inzet en het beheer van de (financiële) middelen voor het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijsproces, het schoolklimaat en de resultaten. Het bestuur heeft daartoe een meerjarenbegroting waarin de relatie met het beleid en de doelen duidelijk zijn toegelicht. Er is voor de sturing op (financiële) kwaliteit een functionerende verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne toezichthouder, het bestuur en de scholen afgesproken, op basis van de geldende wet- en regelgeving. |
| <b>Aanvullende ambities</b><br>Zijn er aanvullende ambities in relatie tot de visie en doelen en (hoe) worden deze gerealiseerd?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Wettelijke vereisten</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Artikel 8, eerste lid, WPO: Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.</li><li>• Artikel 10 en artikel 12, vierde lid, WPO: Het bestuur zorgt voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen via een stelsel van kwaliteitszorg. Dat houdt onder andere in dat er toetsbare doelen zijn geformuleerd.</li><li>• Artikel 12, eerste, tweede en derde lid, WPO (in samenhang met artikel 1): Het bestuur zorgt ervoor dat alle scholen een schoolplan hebben. Het schoolplan omvat in elk geval het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het stelsel van kwaliteitszorg. Bij de beschrijving van het onderwijskundig beleid wordt het schoolondersteuningsprofiel betrokken. Dit bevat een beschrijving van de voorzieningen die zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven.</li><li>• Artikel 17b, eerste en derde lid, WPO: Er moet sprake zijn van een functionele of organieke scheiding tussen uitvoerend deel van het bestuur en intern toezicht.</li><li>• Artikel 17c, eerste lid, sub c, WPO: De interne toezichthouder ziet erop toe dat het bestuur de middelen doelmatig en rechtmatig besteedt en aanwendt.</li><li>• Artikel 29, zevende lid, WPO: Het bestuur stelt jaarlijks het beleid vast met betrekking tot de formatie van de verschillende categorieën personeel van de scholen.</li></ul>                                                                                                                                                                                             |

- Artikel 31 WPO: Het bestuur stelt een managementstatuut vast waaruit de verantwoordelijkheidsverdeling in de aansturing van de school blijkt.
- Artikel 115 en artikel 169 WPO [jo. AMvB] en artikel 26, eerste tot en met vierde lid, Besluit bekostiging WPO 2022: Het bestuur moet de rijksbekostiging rechtmatig aanwenden en moet evident ondoelmatige aanwending van beschikbare (financiële) middelen voorkomen.
- Artikel 160 en artikel 161 WPO: Het op gemeentelijk niveau maken van afspraken over en het formuleren van doelen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.
- Artikel 165 WPO en jo. artikel 4, vierde lid, RJO: Het bestuur maakt jaarlijks een jaarverslag waarin de resultaten van het financieel beleid en de continuïteitsparagraaf staan opgenomen.
- RJO, jo. artikel 165 WPO: De wijze waarop door het bestuur verslag wordt gedaan van het financieel beheer gebeurt overeenkomstig de daarvoor in de RJO gestelde regels.

## Voorbeeld standaard waarderingskader scholen

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>OP0. Basisvaardigheden</b><br>Het onderwijs in basisvaardigheden bereidt de leerlingen voor op het vervolgonderwijs en de samenleving.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Basiskwaliteit</b><br>De school heeft voor het onderwijs in de basisvaardigheden Nederlandse taal (mondelinge taalvaardigheid, lezen, schrijven, begrippenlijst en taalverzorging), rekenen-wiskunde (getallen, verhoudingen, meten en meetkunde, en verbanden) en burgerschap een doelgericht en samenhangend curriculum dat past bij de leerlingenpopulatie van de school.<br>Voor Nederlandse taal en rekenen-wiskunde is de inhoud van het curriculum tenminste dekkend voor de kerndoelen en werkt het toe naar de referentieniveaus. Het curriculum kent een logisch doorlopende opbouw van doelen en bereidt leerlingen voor op de volgende leerjaren, het vervolgonderwijs en de samenleving. De uitvoering van het curriculum is herkenbaar in de onderwijspraktijk.<br>Burgerschap richt zich tenminste op bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de kennis, houdingen en vaardigheden die daarbij van belang zijn. Dat geldt evenzo voor de sociale en maatschappelijke competenties die nodig zijn in de pluriforme democratische samenleving, en de kerndoelen die daaraan gerelateerd zijn. |
| <b>Aanvullende ambities:</b><br>Zijn er aanvullende ambities voor het onderwijs in de basisvaardigheden en (hoe) worden deze gerealiseerd?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Wettelijke vereisten:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Artikel 2 WPO: De school bereidt de leerlingen voor op het vervolgonderwijs.</li><li>• Artikel 8, eerste lid, WPO: Het onderwijs is afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen en zij kunnen een ononderbroken ontwikkelingsproces doorlopen.</li><li>• Artikel 8, derde lid, WPO: Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie (kennis van en respect voor basiswaarden en de ontwikkeling van sociale en maatschappelijke competenties).</li><li>• Artikel 9, eerste lid, negende lid en elfde lid, WPO jo. Besluit vernieuwde kerndoelen WPO: Het onderwijs in de Nederlandse taal en rekenenwiskunde voldoet aan de kerndoelen en de referentieniveaus en is – waar mogelijk – in samenhang ingericht.</li><li>• Artikel 12, tweede en derde lid, WPO: De school heeft haar beleid over het pedagogisch-didactisch handelen in het schoolplan geformuleerd.</li></ul>                                                                                                                                                       |

## Bijlage 3: De Toezichtfoto

# **De Toezichtfoto**

Beoordeel hoe toezicht presteert

## Over dit document

Dit document beschrijft De Toezichtfoto, een instrument voor het beoordelen van toezicht. De Toezichtfoto is bedoeld voor toezichthouders die het functioneren van het eigen toezicht tegen het licht willen houden. De Toezichtfoto is een product van Robbert Barth (neem contact op via [mail@robbertbarth.nl](mailto:mail@robbertbarth.nl)). Het is gebaseerd op zijn ervaringen als adviseur van toezichtorganisaties en in sterke mate beïnvloed door het gedachtegoed van professor Malcolm Sparrow.

Let op: het woord **toezicht** heeft in dit document een *ruime* betekenis. Het omvat in principe alle activiteiten die een toezichtorganisatie uitvoert. Denk bijvoorbeeld aan het signaleren van nieuwe ontwikkelingen, uitvoeren van inspecties, handhaven van overtredingen, verlenen van vergunningen, adviseren van de minister, uitvoeren van onafhankelijk onderzoek, voorlichten van het publiek, enzovoort.

De Toezichtfoto bestaat uit vier beoordelvingsvragen en een Volwassenheidsmodel. Deze volgen in dit document na de korte inleiding. Verder wordt een aantal onderwerpen toegelicht.

### Inleiding

- A. Guardiola en het beoordelen van toezicht
- B. Opzet en gebruik van de Toezichtfoto

### Beoordelvingsvragen

- #1. Hebben we impact? En vervullen we daarmee onze maatschappelijke opdracht
- #2. Handelen we juist? Zoals je van een publieke toezichtorganisatie mag verwachten
- #3. Staan we goed opgesteld? Gegeven de uitdagingen in de huidige context
- #4. Voeren we het slim uit? In de drukte en ruis van de alledaagse toezichtpraktijk

### Volwassenheidsmodel

Beoordeel de Fase van Ontwikkeling van Toezicht

### Toelichting

- Visie op Toezicht
- Organisatie van Toezicht
- Aanpak van Bekende Risico's
- Aanpak van Nieuwe, Andersoortige en Ingewikkelde Risico's
- Aanpak van Incidenten, Meldingen en Klachten

# INLEIDING

## A: Guardiola en het beoordelen van toezicht

Er zijn meerdere visies op toezicht, net zoals dat er meerdere spelopvattingen over voetbal zijn. Guardiola en Mourinho hebben fundamenteel andere ideeën over hoe je voetbal speelt en hoe je een team opbouwt. De niet-geringe verschillen tussen toezichthouders zijn te herleiden tot de taakopvatting. Je kan toezicht *nauw* zien, als een uitvoeringsorganisatie primair gericht op de naleving van wet- en regelgeving. Je kan toezicht ook *ruim* zien, als de hoeder van publieke waarden gericht op het aanpakken van problemen die die waarden in het geding brengen. Voor beide opvattingen valt iets te zeggen. Duidelijk is dat nauwe en ruime toezichtorganisaties even verschillend zijn als de teams van Mourinho en Guardiola. De visie werkt namelijk in alles door: dat wat je belangrijk vindt, waar je je op richt, hoe je je aanpak vormgeeft, en de aard van de organisatie. In Nederland is de afgelopen tien jaar de visie op toezicht geleidelijk aan verruimd.



De kwaliteit van toezicht toont zich niet zomaar; er is zelfs discussie over wat goed voetbal is. Bij voetbal kan je de kwaliteit van een team afmeten aan de prestaties die het levert. Wordt er alsmaar gewonnen, dan moet het wel een goed team zijn. Hoe goed een team daadwerkelijk speelt hangt af van je voorkeur en is subjectiever. Luister maar naar het commentaar van de voetbalanalisten die de hele wedstrijd live volgen en toch het oordeel over de performance laten kleuren door de uitslag. Het bepalen van hoe goed toezicht het doet is ingewikkelder. Het spel is complexer en het zicht slechter; je kan het immers niet live volgen. Aantonen dat je als toezichthouder gewonnen hebt - positieve impact of geen narigheid - gaat niet vanzelf. Zo duurt het maanden soms jaren voordat impact zichtbaar wordt. Ook kan behaalde winst lastig toe te schrijven zijn aan de acties van toezicht. En is de uitslag al helder dan nog geldt het volgende: *Goed toezicht faalt van tijd tot tijd en het uitblijven van falen is geen bewijs van goed toezicht.*

Toch kan toezicht prima beoordeeld worden, al gaat het dan niet om precies te scoren. Bij voetbal is er geen tekort aan data. Het jaarbudget aan de ene kant en de prestaties van het team aan de andere kant. Behaalde punten, behaalde prijzen. Doelsaldo. Effectiviteit van wissels. Vermogen om meer uit individuele spelers te halen. Fitheid van het team. Bij toezicht zijn dit soort data schaarser. Dit neemt niet weg dat het toezichtwerk prima systematisch beoordeeld kan worden, ook al is het lastig en veelal onnodig om daar precieze cijfers aan te verbinden. Je kijkt - in voetbaltermen - naar:

- De gewonnen en verloren wedstrijden;
- Of er fair play is gespeeld;
- De kwaliteit van de opstelling en voorbereiding; en
- Hoe goed het spel wekelijks op de mat gelegd wordt.

In toezichttaal worden dit de volgende beoordelvragen:

#1. Hebben we impact? En vervullen we daarmee onze maatschappelijke opdracht #2.

Handelen we juist? Zoals je van een publieke toezichtorganisatie mag verwachten #3.

Staan we goed opgesteld? Gegeven de uitdagingen in de huidige context

#4. Voeren we het slim uit? In de drukte en ruis van de alledaagse toezichtpraktijk

Elke vraag is belangrijk; tezamen leiden ze tot een scherp beeld van hoe toezicht presteert.

## Vier beoordelingsvragen en een beknopte toelichting

### #1. Hebben we impact? En vervullen we daarmee onze maatschappelijke opdracht

De eerste beoordelingsvraag gaat over de impact die je hebt als toezichtorganisatie. Je maatschappelijke opdracht - het doel - is om bepaalde publieke waarden te borgen en de centrale beoordelingsvraag is in welke mate je daarin slaagt. Het gaat niet om de academische lat van het aantonen van effect. Het gaat wel om het aannemelijk maken van *positieve impact* aan de hand van overtuigende verhalen. Een verhaal is geen zacht relaas, maar een scherpe beschrijving van de ontwikkeling van risico aan de hand van feiten, metingen, analyse en context. Bij de beoordeling kijken we naast positieve impact ook naar mogelijk *tekortschieten* en de *reputatie* van toezicht.

### #2. Handelen we juist? Zoals je van een publieke toezichtorganisatie mag verwachten

Impact is belangrijk, maar dit doel heiligt niet de middelen. De tweede beoordelingsvraag gaat over de *wijze* waarop je acteert als publieke toezichtorganisatie met machtsmonopolie. Je moet eenvoudig gesteld *juist* handelen. Je handelt onafhankelijk, juridisch en technisch behoorlijk en zorgvuldig, maatschappelijk sensitief, transparant, efficiënt, en samenwerkend. Uiteraard ontstaat *spanning* tussen doel en middelen, zoals de spanning tussen de noodzaak om *snel impact* te hebben en om *zorgvuldig* te handelen. En je mag je afvragen wanneer heel veel meer impact kunnen bereiken door iets minder dan juist te handelen okay is. Bij de beoordeling wordt getoetst of er juist gehandeld wordt, hoe je dit bepaalt, en hoe spanningen onderkend en besproken worden.

### #3. Staan we goed opgesteld? Gegeven de uitdagingen in de huidige context

De derde laag gaat over hoe je staat opgesteld als toezichtorganisatie. Bij de beoordeling kijken we of je visie, strategie, toezichtaanpak en organisatie *passen* bij de grote uitdagingen van het toezicht, zodat je vandaag en morgen impact kan hebben. Wat de toezichtuitdaging is hangt af van de dynamiek van het toezichtveld, de aard van risico's, de verwachtingen van stakeholders en de staat van het toezicht. Een passende opstelling begint bij een heldere *visie* op toezicht, je identiteit als toezichtorganisatie, de mate waarin je een nauwe of ruime toezichtopvatting hebt en wat dit betekent voor je rol en positie ten opzichte van anderen, zoals het ministerie. De visie raakt alle aspecten van de toezichtaanpak en organisatie. Zijn je visie en *richting* helder, dan moet je vervolgens de *bewegingsruimte* hebben om de gewenste toezichtstrategie en aanpak te kunnen uitvoeren. Tenslotte gaat de opstelling over het vermogen om toezicht zo te *organiseren* dat risico's centraal blijven staan in het denken en doen.

### #4. Voeren we het slim uit? In de drukte en ruis van de alledaagse toezichtpraktijk

De laatste laag gaat over het vakmanschap die je betracht bij de uitvoering van het toezicht. De eisen aan het vakmanschap verschillen per risicosturingsproces en per stap in de toezichtcyclus. Je hebt bijvoorbeeld *discipline* nodig om vaste werkzaamheden steeds beter of efficiënter uit te voeren. Om bekende risico's steeds beter te volgen en te laten beheersen. Je hebt *verbeeldingskracht* en openheid nodig om met nieuwe, andersoortige en ingewikkelde risico's om te gaan. Je moet triage beheersen om incidenten, meldingen en klachten te sorteren, op waarde te schatten en door te geleiden. Je wilt *alert* en *wendbaar* zijn bij nieuwe ontwikkelingen. En *selectief*, *slagvaardig* en *doortastend* bij de aanpak van risico's. Je hebt *leef* nodig om lastige keuzes te maken in de drukte en ruis van de alledaagse toezichtpraktijk. Om *standvastig* te zijn en door te pakken terwijl dit weerstand oproept. Bij de beoordeling bekijken we in welke mate deze uiteenlopende aspecten van het vakmanschap beheerst worden.

## Vier beoordelingsvragen en voorbeeldvragen aan toezicht

### #1. Hebben we impact? En vervullen we daarmee onze maatschappelijke opdracht

- A. Heb je overtuigende verhalen van positieve impact? Welke overtuigende verhalen heb je? Hoe staat het toezichtveld er nu voor ten opzichte van een paar jaren geleden? Hoe wordt de ontwikkeling van risico's gemonitord?
- B. Zijn er voorbeelden van mogelijk tekortschietend toezicht? Welke voorbeelden zijn er en wat heb je hiervan geleerd? In welke mate leer je van andere toezichthouders die tekort zijn geschoten?
- C. Heb je een stevige reputatie? Wat is de reputatie van toezicht onder stakeholders? Hoe manage je de reputatie van toezicht?

### #2. Handelen we juist? Zoals je van een publieke toezichtorganisatie mag verwachten

- A. Werk je zorgvuldig en behoorlijk? Hoe borg je je onafhankelijkheid? Hoe verloopt het toezichtproces en formele handhaving? In welke mate ben je sensitief voor wat er in de maatschappij speelt? Hoe werk je samen met andere toezichtorganisaties? In welke mate stuur je op efficiëntie? Hoe leg je verantwoording af over de resultaten, handelingen, keuzes en afwegingen? Geef je zelf het goede voorbeeld?
- B. Onderken en bespreek je spanningen tussen doelen, waarden en handelswijzen? Welke fundamentele spanningen en lastige afwegingen kom je tegen? Hoe ga je hier mee om?

### #3. Staan we goed opgesteld? Gegeven de uitdagingen in de huidige context

- A. Kies je een heldere richting die recht doet aan de uitdagingen? Waar ben je van als toezicht en hoe raakt dit je legitimiteit en positionering? Wat is de fundamentele uitdaging voor toezicht? Wat vraagt dit van je organisatie?
- B. Organiseer je bewegingsruimte om het gewenste toezicht uit te voeren? In welke mate heb je de bewegingsruimte om toezicht naar eigen inzicht in te vullen? Hoe zorg je ervoor dat je op korte termijn voldoende zichtbaar bent en gevoeld wordt? In welke mate bieden het ministerie en de politiek je voldoende bewegingsruimte?
- C. Is de organisatie gericht op risico's in het toezichtveld? Hoe organiseer je scherpste in de organisatie? In welke mate is de organisatie naar buiten gericht op risico's in het toezichtveld? In welke mate staat je toezichtaanpak vast? In welke mate maak je onderscheid tussen de drie risicosturingsprocessen?

### #4. Voeren we het slim uit? In de drukte en ruis van de alledaagse toezichtpraktijk

- A. Voer je de drie risicosturingsprocessen slim uit? In welke mate pak je bekende risico's gedisciplineerd en systematisch aan? In welke mate is de aanpak van nieuwe, andersoortige en ingewikkelde risico's ingebed in de organisatie? Hoe goed werkt de triage van incidenten, meldingen en klachten? In welke mate ben je vaardig als organisatie om deze drie verschillende risicosturingsprocessen samenhangend en goed te doorlopen?
- B. Voer je elk van de stappen van de reguliere toezichtcyclus slim uit? Hoe goed werkt je detectie of signalering? Hoe goed ben je in staat om scherpe keuzes te maken? In welke mate leiden nadere onderzoeken tot scherpe analyses en beoordelingen? In welke mate past je ingrijpen bij de aard en omvang van risico's? Hoe ziet de samenhang tussen deze stappen en gerelateerde werkzaamheden eruit, zoals vergunningverlening, beleidsvorming, advisering, en onafhankelijk onderzoek? In welke mate word je steeds beter in het uitvoeren van de toezichtcyclus?

## B: Opzet en gebruik van Toezichtfoto

De Toezichtfoto biedt een routemap en een kompas, maar kan niet klakkeloos gevolgd worden. De vier beoordelvingsvragen maken duidelijk wat we beoordelen, niet *hoe*. De vier vragen laten open hoe we iets precies beoordelen, over hoe we antwoorden moeten wegen. Loop de vier vragen maar af en dan wordt dit duidelijk:

- Hoeveel impact is genoeg impact? Bij twee of tien overtuigende verhalen?
- Waar ligt de grens tussen juist en onjuist handelen? Wanneer wordt iets onzorgvuldig of ongepast?
- Wat is *goed* in een goede opstelling? Is dat objectief vast te stellen gegeven de context waarbinnen toezicht opereert, of is het een kwestie van overtuigingen?
- Hoe bepalen wanneer iets wel of niet *slim* is? Hoe vergelijkt dit functioneren met andere toezichtorganisaties?

De Toezichtfoto gaat over kwaliteit; precies scoren is niet het punt. De beoordeling van toezicht is deels subjectief en altijd contextgevoelig. Er bestaat geen vooropgestelde formule, waarbij bevindingen uit de analyse automatisch te vertalen zijn naar een score. Dat is ook niet nodig. De bedoeling is om toezicht de spiegel voor te houden. Een discussie over het eigen presteren te bevorderen. Het punt is om te leren. Om beter te worden. Dit vraagt geen precieze scores, maar scherpe analyses, discussie over herkenbare afwegingen, en kaders die deze spiegeling bevorderen. Je wilt onderdelen van toezicht karakteriseren en de ontwikkeling te duiden, zoals *“Je prioritering is nog niet zo ver ontwikkeld, als we kijken naar...”*. En discussie hierover te voeren: *“Herken je dit?”*. Dit legt dan als vanzelf de nadruk op het willen begrijpen, spiegelen en vervolgens verbeteren.

De Toezichtfoto is bedoeld voor zelfevaluatie door toezichtorganisaties. De gedachte is om een scherpe foto te maken van toezicht, hierover discussie te voeren, te leren en beter te worden. Deze zelfevaluatie kan gefaciliteerd worden door een externe expert die vaker evaluaties uitvoert. Een frisse blik van buiten die de spiegel kan voorhouden en vaart maakt. De Toezichtfoto kan uiteraard ook gebruikt worden in het kader van een externe evaluatie. De nadruk gaat dan echter als vanzelf liggen op het duiden van de precieze prestatie behaald in het verleden, in plaats van het willen leren en verbeteren in het hier en nu.

De Toezichtfoto kan gemaakt worden van de gehele toezichtorganisatie, of onderdelen ervan. De wijze waarop toezicht wordt vormgegeven en uitgevoerd kan sterk verschillen binnen een toezichtorganisatie. Het is dan niet de bedoeling om met dit instrument een gemiddelde foto te maken, maar om per relevant onderdeel een aparte foto te maken. Uiteraard geldt daarbij dat de context waarbinnen de onderdelen opereren sterk overlappen en dat hier rekening mee moet worden gehouden in de beoordeling. Je kan ervoor kiezen om een onderdeel van toezicht te beoordelen. Of juist het geheel, maar dan wel door de verschillende onderdelen te onderkennen, analyseren en beoordelen.

## BEOORDELINGSVRAGEN UITGEWERKT

## #1. Hebben we impact?

En vervullen we daarmee onze maatschappelijke opdracht

De eerste beoordelvingsvraag gaat over de impact die je hebt als toezichtorganisatie. Je maatschappelijke opdracht - het doel - is om bepaalde publieke waarden te borgen en de centrale beoordelvingsvraag is in welke mate je daarin slaagt. Het gaat niet om de academische lat van het aantonen van effect. Het gaat wel om het aannemelijk maken van positieve impact aan de hand van overtuigende verhalen. Een verhaal is geen zacht relaas, maar een scherpe beschrijving van de ontwikkeling van risico aan de hand van feiten, metingen, analyse en context. Bij de beoordeling kijken we naast positieve impact ook naar mogelijk tekortschieten en de reputatie van toezicht.

De kernvragen zijn:

- A. Heb je overtuigende verhalen van positieve impact?
- B. Zijn er voorbeelden van mogelijk tekortschietend toezicht?
- C. Heb je een stevige reputatie?

### A. Heb je overtuigende verhalen van positieve impact?

Toezihtorganisaties hebben een belangrijke maatschappelijke opdracht. Ze helpen bepaalde publieke waarden te borgen, zoals een veilige werkomgeving, eerlijke werking van markten en goede gezondheidszorg. Toeziht opereert daarbij in een vrij complexe en alsmaar veranderende omgeving. De handelingen en interacties van veel individuen en organisaties dragen op korte en langere termijn bij aan de maatschappelijke uitkomst, zoals die veilige werkomgeving. De veronderstelling is dat *zonder toezicht* werkomgevingen overwegend minder veilig zijn. En dat *door toezicht* werkomgevingen veiliger zijn. De vraag is of dit klopt.

Ieder jaar moeten toezichthouders deze vraag beantwoorden en laten zien aan de maatschappij dat ze hun missie volbrengen, dat ze bijdragen aan publieke waarden. Dit is uiterst lastig.

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **Welke overtuigende verhalen van positieve impact heb je?** Beschrijf je de ontwikkeling van risico aan de hand van feiten, metingen, analyse en context? Vind je dat je genoeg van dit soort verhalen hebt? Hoeveel tijd en energie besteed je hieraan? In welke mate vormen deze verhalen een natuurlijke weerspiegeling van de normale werkzaamheden? Hoe percipieer je je eigen impact?
2. **Hoe staat het toezichtveld er nu voor ten opzichte van een paar jaren geleden?** In welke mate worden risico's of problemen kleiner of blijven ze beheerst? Publiceer je periodiek een Staat van de Sector? Hoe maak je aannemelijk dat het kleiner worden van (rest)risico's of het oplossen van belangrijke problemen mede door optreden van toezicht is gekomen?
3. **Hoe wordt de ontwikkeling van risico's gemonitord?** Welke indicatoren hanteer je? Welk metingen vinden er plaats? Hoe denk je na over tijdelijke, bij- en verplaatsingseffecten?

## B. Zijn er voorbeelden van mogelijk tekortschietend toezicht?

Toezichtorganisaties krijgen geen of lastig te interpreteren feedback van stakeholders over hoe zij presteert. Er zijn geen tevreden klanten die positieve reviews schrijven of verkoopcijfers die kwartaal na kwartaal stijgen. Het zich voor doen van incidenten of schandalen in het toezichtveld biedt een mogelijkheid om te toetsen hoe goed toezicht heeft gepresteerd. Elk fors incident gaat immers gepaard met de vraag waar toezicht was, of ze de ernst van de situatie wel inzag, en of ze niet meer had moeten doen om het probleem aan te pakken. Een toezichtorganisatie die goed presteert kan deze drie **haunting questions** (zie tekstbox) met de kennis van toen goed uitleggen, ook al zou je wellicht met de kennis van nu andere keuzes maken. Het zich voordoen van incidenten en schandalen betekent niet automatisch dat toezicht tekort heeft geschoten of heeft gefaald. *Goed toezicht faalt van tijd tot tijd en het uitblijven van falen is geen bewijs van goed toezicht.*

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **Welke voorbeelden van schandalen of incidenten raken aan het functioneren van toezicht?** Hoe zijn deze onderzocht? Zijn de haunting questions gesteld en beantwoord? Wat was je oordeel: was gepercipieerd falen te wijten aan de opzet of uitvoering van het toezicht (een patroon) of was het een eenmalig iets? Wat heb je hiervan geleerd?
2. **In welke mate leer je van toezichtorganisaties die tekort zijn geschoten?** Hoe? Wie is daar verantwoordelijk voor?

### **Uitgelicht: Haunting questions**

“Iedereen is een keer aan de beurt”. Dit is wat een ervaren leidinggevende in toezichtland zei toen de media negatief berichtten over een toezichtorganisatie. De gedachte achter deze uitspraak is dat het te verwachten is dat toezicht zo nu en dan tekortschiet. Dat dit tekortschieten onlosmakelijk verbonden is met de rol die toezicht in onze maatschappij heeft: met beperkte middelen zorgen dat anderen hun risico's goed beheersen; als een tegenwicht tegen fouten en fraude, tegen ongelukken en perverse prikkels, in een complexe maatschappij met beperkte risicotolerantie en snelle conclusies. Zorgen dat risico's - bekende en nieuwe, eenvoudige en ingewikkelde - adequaat beheerst worden lukt simpelweg niet altijd.



En als je aan de beurt bent, dan moet je de *haunting questions* kunnen beantwoorden. Arthur Docters van Leeuwen introduceerde deze vragen bij de Autoriteit Financiële Markten. Elk fors incident gaat gepaard met de vragen *waar toezicht was, of ze de ernst van de situatie wel inzag, en of ze niet meer had moeten doen* om het probleem aan te pakken. Het zich voordoen van incidenten is voorspelbaar, en het gesteld krijgen van deze vragen ook. Je moet daarom als toezichthouder altijd je keuzes, afwegingen en handelen kunnen reconstrueren en uitleggen. Dat gaat niet vanzelf en vraagt om organisatorische discipline.

## C. Heb je een stevige reputatie?

De impact van toezicht hangt niet alleen af van de kwaliteit van het toezicht, maar ook van de *gepercipieerde* kwaliteit en dus reputatie. De reputatie van toezicht geeft een indicatie van het functioneren van toezicht, ook al moet voorzichtig bekeken worden wat de meningen van

stakeholders over een toezichtorganisaties precies betekent. Het is echter evident dat indien het functioneren van toezicht publiekelijk ter discussie wordt gesteld, dit impact heeft op de geloofwaardigheid en daarmee de potentiële impact van toezicht.

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **Wat is de reputatie van toezicht onder stakeholders?** Hoe schatten stakeholders je prestaties in? Hoe heeft je reputatie zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Hoe heb je dit onderzocht? In welke mate is de reputatie volgens jullie terecht en in lijn met het daadwerkelijke functioneren?
2. **Hoe manage je de reputatie van toezicht?** Welke activiteiten onderneem je?

## #2. Handelen we juist?

Zoals je van een publieke toezichtorganisatie mag verwachten

Impact is belangrijk, maar dit doel heiligt niet de middelen. De tweede beoordelvingsvraag gaat over de wijze waarop je acteert als publieke toezichtorganisatie met machtsmonopolie. Je moet eenvoudig gesteld juist handelen. Je handelt onafhankelijk, juridisch en technisch behoorlijk en zorgvuldig, maatschappelijk sensitief, transparant, efficiënt, en samenwerkend. Uiteraard ontstaat spanning tussen doel en middelen, zoals de spanning tussen de noodzaak om snel impact te hebben en om zorgvuldig te handelen. En je mag je afvragen wanneer heel veel meer impact kunnen bereiken door iets minder dan juist te handelen okay is. Bij de beoordeling wordt getoetst of er juist gehandeld wordt; en dan vooral hoe dit bepaald wordt en hoe spanningen onderkend en besproken worden.

De kernvragen zijn:

- A. Werk je zorgvuldig en behoorlijk?
- B. Onderken en bespreek je spanningen tussen doelen, waarden en handelwijzen?

### A. Werk je zorgvuldig en behoorlijk?

Toezicht wordt niet alleen afgerekend op de resultaten die ze behaalt, maar ook op de *wijze* waarop deze resultaten worden behaald. Het doel heiligt niet de middelen. Sterker nog, van een publieke toezichtorganisatie mag je voorbeeldgedrag verwachten. Je kan bijvoorbeeld niet geloofwaardig toezicht houden op de governance van bedrijven zonder de eigen governance op orde te hebben. Je kan niet onafhankelijk zijn en ervoor te kiezen om op de stoel van de ondernemer of de minister te gaan zitten. Het is vanzelfsprekend dat een toezichtorganisatie zorgvuldig rekenschap geeft over het toezicht dat ze heeft uitgevoerd. We verwachten dat het efficiënt kan. En in samenwerking met andere toezichtorganisaties. Steeds meer wordt ook een maatschappelijke sensitiviteit verwacht: een toezichthouder die begrijpt wat er in de maatschappij speelt, die dezelfde taal spreekt, en verbinding zoekt.

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **Hoe borg je je onafhankelijkheid?** Hoe maak je duidelijk waar je wel en niet van bent? Hoe zorg je dat toezichtveld primair verantwoordelijk is voor beheersing van risico's?
2. **Hoe verloopt het toezichtproces en formele handhaving?** Hoe zien dossiers eruit? Zijn feiten glashelder en zorgvuldig afgewogen? Hoeveel risico neem je en waarom?
3. **In welke mate ben je sensitief voor wat er in de maatschappij speelt?** Hoe werkt dit door in de risicosturing en toezichtaanpak? In welke mate beïnvloedt deze sensitiviteit voor wat er in de maatschappij speelt je prioriteiten en je beoordeling van situaties?
4. **Hoe werk je samen met andere toezichtorganisaties?** Op welke terreinen en waarom? Wat gaat goed, wat gaat nog onvoldoende?
5. **In welke mate stuur je op efficiëntie?** Waaruit blijkt dat? Waar botst het streven naar een meer efficiënte organisatie met het kunnen realiseren van impact?
6. **Hoe leg je verantwoording af over de resultaten, handelingen, keuzes en afwegingen?** Hoe open ben je over falen of tekortschietend toezicht? Hoeveel investeer je in het meten en laten zien van de impact van toezicht?

7. **Geef je zelf het goede voorbeeld?** Doe je zelf heel goed waar je bij anderen op toeziet? Heb je je eigen organisatie op orde? Zijn data veilig? Is eigen governance helder?

B. Onderken en bespreek je spanningen tussen doelen, waarden en handelwijzen?

Een lastige afweging voor toezichthouders is hoever je mag gaan om het gewenste resultaat te behalen. Kan je een klein beetje inleveren op 'juist handelen', als je daarmee een veel grotere positieve impact weet te realiseren? Is het okay om te bluffen, of een beetje te dreigen? Is het okay om een voorbeeld te stellen, een willekeurige ongelukkige overtreder publiekelijk en zichtbaar te straffen, om daarmee breed uitstralingseffect te realiseren? Naast deze ethische dilemma's zijn er ook tal van praktische spanningen, zoals de spanning tussen snel ingrijpen omdat er sprake lijkt van een veiligheidsrisico, en het belang om tijd te nemen zodat je de feiten kent en zorgvuldig handelt. Bij de beoordeling gaat het vooral om het vermogen om dit soort spanningen expliciet en bespreekbaar te maken, standpunt te kiezen en intern de afwegingen te delen. Maak je met andere woorden *bewuste* afwegingen en ben je in staat daarvan te leren als organisatie?

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **Welke fundamentele spanningen en lastige afwegingen kom je tegen in het werk?**  
Voorbeelden: situatie waarbij er sprake is van een overtreding maar geen schade, of van schade zonder overtreding; situatie waarbij verschillende publieke waarden botsen, bijv. eerlijk loon voor werk versus verbod op collusie (minimumtarieven ZZP); situatie waarbij je heel veel meer impact kan realiseren maar alleen door een beetje minder juist of zuiver te handelen; spanning tussen doel en middel, bijvoorbeeld snel impact realiseren versus zorgvuldig handelen en dus tijd nodig hebben; spanning tussen middelen, zoals zorgvuldigheid en maatschappelijk sensitief willen zijn versus efficiënt handelen.
2. **Hoe ga je hier met elkaar mee om?** Hoe voer je de discussie hierover? Wordt er standpunt ingenomen of blijft het lang liggen?

### #3. Staan we goed opgesteld?

#### Gegeven de uitdagingen in de huidige context

De derde laag gaat over hoe je staat opgesteld als toezichtorganisatie. Bij de beoordeling kijken we of je visie, strategie, toezichtaanpak en organisatie passen bij de grote uitdagingen van het toezicht, zodat je vandaag en morgen impact kan hebben. Wat de toezichtuitdaging is hangt af van de dynamiek van het toezichtveld, de aard van risico's, de verwachtingen van stakeholders en de staat van het toezicht. Een passende opstelling begint bij een heldere visie op toezicht, je identiteit als toezichtorganisatie, de mate waarin je een nauwe of ruime toezichtopvatting hebt en wat dit betekent voor je rol en positie ten opzichte van anderen, zoals het ministerie. De visie raakt alle aspecten van de toezichtaanpak en organisatie. Zijn je visie en richting helder, dan moet je vervolgens de bewegingsruimte hebben om de gewenste toezichtstrategie en aanpak te kunnen uitvoeren. Tenslotte gaat de opstelling over het vermogen om toezicht zo te organiseren dat risico's centraal blijven staan in het denken en doen.

De kernvragen zijn:

- A. Kies je een heldere richting die recht doet aan de uitdagingen?
- B. Organiseer je bewegingsruimte om het gewenste toezicht uit te voeren?
- C. Is de organisatie gericht op risico's in het toezichtveld?

#### A. Kies je een heldere richting die recht doet aan de uitdagingen?

Toeziethouders verschillen in taakopvatting: *nauw*, als een uitvoeringsorganisatie primair gericht op de naleving van wet- en regelgeving, of *ruim*, als de hoeder van publieke waarden gericht op het aanpakken van problemen. Dit is de fundamentele keuze voor toezicht. Deze keuze en implicaties moeten helder zijn voor zowel de eigen organisatie als stakeholders. Zie uitwerking in het [kader Visie op Toezicht](#).

Elke toezichtorganisatie opereert in een eigen context met een specifieke set aan uitdagingen. Voorbeelden van uitdagingen zijn: *nieuwe taken uitvoeren en snelle groei van de eigen toezichtorganisatie managen; bestaande toezichtaanpak uitbreiden met een benadering gericht op andersoortige of nieuwe risico's; geloofwaardigheid van toezicht herstellen na (gepercipieerd) toezichtfalen; een meer data-gedreven toezichtaanpak invoeren in antwoord op een sterk veranderende omgeving; grote problemen in het toezichtveld adresseren met beperkt mandaat; een mismatch managen tussen wat de maatschappij en politiek van je verwachten en wat je daadwerkelijk kan leveren*. Elk van deze uitdagingen stelt andere eisen aan de organisatie. Ook hier geldt dat je intern helder wilt hebben wat de uitdaging voor jouw toezichtorganisatie is, en hoe deze doorwerkt op prioriteiten, toezichtaanpak en organisatie.

De voornaamste analysevragen zijn:

1. [Waar ben je van als toezicht?](#) Wat is je missie en visie? Je identiteit? In welke mate ben je missiegedreven en stel je het publieke belang centraal? Of ben je bovenal een uitvoeringorganisatie? Wat betekent dit voor je legitimiteit, positie en rol ten opzichte van stakeholders, zoals bijvoorbeeld het ministerie en de burger?
2. [Wat is de fundamentele uitdaging voor toezicht?](#) Wat verwacht de wetgever, wat verwacht de maatschappij (hoe bepaal je dit?), hoe ontwikkelt de sector zich en hoeveel

operationele toezichtkracht kan je opbrengen? Is het in balans, dat wat er van je verwacht wordt, wat je zou willen, en dat wat je kan?

3. **Wat vraagt dit van de organisatie?** Hoe helder zijn visie en strategie voor de organisatie? In welke mate kunnen medewerkers de richting verbinden aan de eigen werkzaamheden?

## B. Organiseer je bewegingsruimte om het gewenste toezicht uit te voeren?

De vraag is of je voldoende bewegingsruimte hebt om het toezicht uit te voeren dat jij nodig acht om je maatschappelijke opdracht te vervullen. En indien dat niet het geval is, of je bewuste stappen neemt om de beperkte bewegingsruimte op te rekken. Toezicht moet bijvoorbeeld op de korte termijn prestaties leveren om op de langere termijn de bewegingsruimte te hebben om toezicht naar eigen uit te voeren. Dit is vergelijkbaar met de voetbalmanager die terwijl hij bouwt aan een topteam (langere termijn) voldoende wedstrijden moet winnen (korte termijn), want anders krijgt hij niet de tijd om zijn klus af te maken (bewegingsruimte). Zonder zichtbaarheid kan de geloofwaardigheid en daarmee bewegingsruimte van toezicht onder druk komen te staan. De bewegingsruimte die je hebt om toezicht naar eigen inzicht uit te voeren hangt ook samen met o.a. hoe wetgeving eruit ziet, de invloed van het ministerie, historisch gegroeide verwachtingen over wat je doet, in beton geklonken prestatie-indicatoren, en de financiering van toezicht.

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **In welke mate heb je de bewegingsruimte om toezicht naar eigen inzicht in te vullen?** Hoe bepaal je dat? En indien je te weinig bewegingsruimte ervaart, waar ligt dit dan aan en hoe ga je hiermee om?
2. **Hoe zorg je ervoor dat je op korte termijn voldoende zichtbaar bent en gevoeld wordt?** Als voldoende geloofwaardig en daadkrachtig ervaren wordt? Voldoende formele maatregelen oplegt? Wat is je reputatie onder stakeholders?
3. **In welke mate bieden het ministerie en de politiek je voldoende bewegingsruimte?** Hoe zorg je ervoor dat je meer ruimte krijgt/ je ruimte behoudt? Hoe manage je verwachtingen van andere stakeholders?

## C. Is de organisatie gericht op risico's in het toezichtveld?

Het vak van de toezichthouder is om ervoor te zorgen dat risico's beheerst worden. Het draait om het zien, begrijpen en aanpakken van risico's (problemen, issues, bedreigingen, ongewenste dingen). De uitdaging is om de toezichtorganisatie altijd zo op te stellen dat ze gericht is op risico's in het toezichtveld. Een belangrijke keuze daarbij is hoe je het toezichtveld opdeelt - bijvoorbeeld naar sector, type belang dat je wilt borgen, of wettelijke taak - om het werk behapbaar te maken en te verdelen. Risico's moeten daarbij centraal staan in het denken en doen van de organisatie. Dit lukt niet zomaar. Te veel nadruk kan komen te liggen op de bekende risico's van gisteren, in plaats van ook de risico's van vandaag en morgen. Er zijn risico's die niet passen; ze vallen niet netjes in de wijze waarop toezicht zichzelf heeft georganiseerd. Of er is een voorkeursmodel waardoor bepaalde risico's veel aandacht krijgen en andere risico's onderbelicht worden. Er kan daarbij een vaste aanpak zijn, waarbij de nadruk sterk ligt op de uitvoering van activiteiten in plaats van de daadwerkelijke ontwikkeling van risico's. Doel-middel verwarring ligt op de loer. Ook kan de toezichtorganisatie druk zijn met zichzelf, met interne beslommingen en verbeterprogramma's. En met Kamervragen en andere afleidingen, die niet altijd veel te maken hebben met daadwerkelijke risico's. Het alsmaar gericht zijn op de relevante risico's in het toezichtveld is zo eenvoudig nog niet. De vraag is natuurlijk in welke mate je daarin slaagt. Zie ook het **kader**

## Organisatie van Toezicht.

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **Hoe organiseer je scherpste in de organisatie?** Hoe heb je toezichtveld onderverdeeld ("bakjes") en is de toekenning van verantwoordelijkheid eenduidig? Hoe heb je de periodieke toezicht- of leercyclus ingericht om de kwaliteit van toezicht te borgen? (momenten, sessies, producten, feedback) En functioneert deze naar behoren?
2. **In welke mate is de organisatie naar buiten gericht op risico's in het toezichtveld?** Welke verschillende typen risico's onderscheid je? Hoe richt je je daarop? Voor welke risico's is het lastig om deze te prioriteren of aan te pakken, omdat ze niet lekker passen in de huidige organisatie? In welke mate ben je naar binnen gekeerd, gericht op het verbeteren van de eigen organisatie? Hoe beoordeel je organisatiekracht op dit moment in het licht van de maatschappelijke opdracht en uitdagingen? Is er een recente diagnose van de staat van toezicht en/ of een versterkingsplan?
3. **In welke mate heb je een voorkeursmodel of vaste toezichtaanpak?** En past deze toezichtaanpak bij alle risico's, werkzaamheden en in de veranderende context? Wanneer heb je dit voor het laatst geëvalueerd, wat zijn de beperkingen en hoe ga je hiermee om? Heb je last van doel-middel verwarring?
4. **In welke mate maak je onderscheid tussen de drie risicosturingsprocessen?** Dus de aanpak van (I) bekende risico's en vaste werkzaamheden; (II) nieuwe, andersoortige of ingewikkelde risico's; en (III) incidenten, meldingen en klachten? Is de capaciteitsverdeling tussen I, II en III in balans?

## #4. Voeren we het slim uit?

In de drukte en ruis van de alledaagse toezichtpraktijk

De laatste laag gaat over het vakmanschap die je betracht bij de uitvoering van het toezicht. De eisen aan het vakmanschap verschillen per risicosturingsproces en per stap in de toezichtcyclus. Je hebt bijvoorbeeld discipline nodig om vaste werkzaamheden steeds beter of efficiënter uit te voeren. Om bekende risico's steeds beter te volgen en te laten beheersen. Je hebt verbeeldingskracht en openheid nodig om met nieuwe, andersoortige en ingewikkelde risico's om te gaan. Je moet triage beheersen om incidenten, meldingen en klachten te sorteren, op waarde te schatten en door te geleiden. Je wilt alert en wendbaar zijn bij nieuwe ontwikkelingen. En selectief, slagvaardig en doortastend bij de aanpak van risico's. Je hebt lef nodig om lastige keuzes te maken in de drukte en ruis van de alledaagse toezichtpraktijk. Om standvastig te zijn en door te pakken terwijl dit weerstand oproept. Bij de beoordeling bekijken we in welke mate deze uiteenlopende aspecten van het vakmanschap beheerst worden.

De kernvragen zijn:

- A. Voer je de drie risicosturingsprocessen slim uit?
- B. Voer je elk van de stappen van de reguliere toezichtcyclus slim uit?

### A. Voer je de drie risicosturingsprocessen slim uit?

Elke toezichtorganisatie kent in feite drie verschillende risicosturingsprocessen, ook al worden deze niet altijd expliciet onderscheiden.

- RS1. Zo is er een proces gericht op het volgen en aanpakken van *bekende risico's*. De aard van deze risico's is overwegend goed begrepen en toezicht weet wat te doen om deze risico's te laten beheersen. Dit vraagt vooral discipline van toezicht.
- RS2. Een ander proces is gericht op het zien, begrijpen en aanpakken van *nieuwe, andersoortige of ingewikkelde risico's*. Voor deze risico's geldt dat je niet ver komt met een vaste manier van werken. Dit proces vraagt naast discipline ook om nieuwsgierigheid en verbeeldingskracht.
- RS3. Het laatste proces gaat over het omgaan met *incidenten, meldingen en klachten*. Als toezichtorganisatie wordt je agenda sterk beïnvloed door deze instroom. Dit vraagt om triage-kwaliteit van de organisatie om elk signaal in perspectief te zien, op waarde te schatten en patronen te zien in de bak signalen.

Elk van deze drie risicosturingsprocessen stelt andere eisen aan de organisatie. Het omgaan met bekende risico's heeft iets weg van *klassieke muziek*. Niet eenvoudig om goed uit te voeren, maar het is wel behoorlijk voorspelbaar wat ervoor nodig is om het risico te herkennen, beoordelen en aan te pakken. Het omgaan met nieuwe, andersoortige en ingewikkelde risico's heeft veel meer weg van *jazz*. Elke keer weer anders en veel meer onduidelijkheid wat het risico precies is, wat je ervoor moet doen om het beter te begrijpen, hoe je vervolgens het belang en ernst van het risico beoordeelt en wat er tenslotte nodig gaat zijn om het risico te mitigeren. Dit proces kent veel meer onzekerheid en dat vraagt om een ander karakter van de organisatie. Het omgaan met incidenten, meldingen en klachten heeft elementen van beiden, dus zowel klassiek als jazz, en stelt ook hoge eisen aan het proces van interne governance en samenwerking (o.a. wie mag wat classificeren, wanneer en hoe escaleren, hoe uitzetten in de organisatie).

Het relatieve belang van de drie risicosturingsprocessen verschilt per toezichtorganisatie. Er moet een passende balans in aandacht zijn. In de praktijk krijgt het omgaan met nieuwe, andersoortige en ingewikkelde risico's vaak weinig aandacht. Ook vinden toezichtorganisaties het lastig om elk van deze drie processen te beheersen.

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **In welke mate pak je bekende risico's gedisciplineerd en systematisch aan?** Hoe zie je of de aanpak werkt? In welke mate ben je waakzaam voor het bot worden van je instrumentarium en doel-middel verwarring? Zie **kader Bekende Risico's** voor meer analysevragen.
2. **In welke mate is de aanpak van nieuwe andersoortige en ingewikkelde risico's ingebed in de organisatie?** Hoe organiseer je de benodigde openheid, nieuwsgierigheid en verbeeldingskracht? Hoe ga je om met de inherente onzekerheid rondom het selecteren, prioriteren en aanpakken van dit soort risico's? Zie **kader Nieuwe, Andersoortige Ingewikkelde Risico's** voor meer analysevragen en voorbeelden van onderzoeksanpak.
3. **Hoe goed werkt de triage van incidenten, meldingen en klachten?** Wat werkt wel en wat minder? In welke mate worden incidenten als kans gezien om de toezichtdoelstellingen te bewerkstelligen? Zie **kader Incidenten, Meldingen en Klachten**.
4. **In welke mate ben je vaardig als organisatie om deze drie verschillende risicosturingsprocessen samenhangend en goed te doorlopen?** Hoe organiseer je deze verschillende takken van sport? Welke eisen stelt dit aan mensen en middelen?

#### B. Voer je elk van de stappen van de reguliere toezichtcyclus slim uit?

Toezicht doorloopt continu een reeks van stappen die te maken hebben met de analyse en aanpak van risico's. De precieze benaming en detaillering van stappen verschilt per toezichtorganisatie. Voorbeelden zijn:

- signaleren, analyseren, prioriteren en aanpakken;
- identificeren, selecteren, beoordelen en mitigeren; en
- richten, programmeren, onderzoeken en interveniëren.

Dit soort stappen is onderling onlosmakelijk verbonden en elke stap vraagt andere kwaliteiten van de organisatie. Het cyclische karakter van de stappen betekent dat je steeds weer kan leren van de wijze waarop je deze stappen uitvoert in een omgeving die steeds weer nieuwe uitdagingen stelt aan het toezicht. Een *slimme* uitvoering betekent met discipline, doordacht, en systematisch. Alert, verbeeldingskracht en open. Wendbaar en flexibel. Vakmanschap, selectief en slagvaardig. Met lef, persoonlijk risico en losjes op je stoel. Zelfkritisch.

De voornaamste analysevragen zijn:

1. **Hoe goed werkt je detectie of signalering?** Hoe signaleer je risico's? Welke typen risico's zijn er binnen het toezichtveld? Hoe lastig is het om deze typen risico's tijdig te detecteren? Hoe tijdig wil je deze typen risico's detecteren? Hoe organiseer je de detectie? Hoe weet je of je het goed doet? Hoe volg je de ontwikkeling van bekende risico's systematisch? Heb je doordachte en doorleefde manieren om nieuwe, andersoortige en ingewikkelde risico's te zien? Heb je een vlekkeloos verlopend proces van ontvangen en verwerken van incidenten, meldingen en klachten?

2. **Hoe goed ben je in staat om scherpe keuzes te maken?** Hoe, wanneer en wie prioriteert? Welke criteria worden hierbij gehanteerd? Is er verbinding met publieke waarden, strategische doelen? Worden er duidelijke keuzes gemaakt of wordt de facto verwacht dat de organisatie alles oppakt? Wordt vastgelegd en onderbouwd welke risico's en belangrijke werkzaamheden niet nu worden opgepakt? In welke mate wordt vastgehouden aan keuzes? Hoe sterk is de waan van de dag? Vind jezelf dat je een goed werkend mechanisme hebt om uiteenlopende risico's te vergelijken en prioriteren? Welke prioriteringscriteria hanteer je? Hoe ga je om met catch-22 dilemma's?
3. **In welke mate leiden onderzoeken tot scherpe analyses van de situatie, begrip van wat er speelt en beoordeling wat je daarvan vindt?** Hoe diepgaand analyseer je risico's? Hanteer je een werkplan, eigen denkkaders of hulpvragen? Ben je gericht op het begrijpen van de oorzaken en drijfveren van het risico of probleem? Of vooral gericht op het vaststellen van de uitkomsten/ feiten? Analyseer je als individu risico's of organiseer je dit in groepsverband? Zijn er analisten ter ondersteuning? Ben je bewust van bepaalde denkfouten? Hoe beoordeel je het belang van een situatie of risico? Vanuit juridische of met een bredere lens? Hoe bepaal je mate van schade? Is er een expliciete 'risk appetite' geformuleerd?
4. **In welke mate past je ingrijpen bij de aard en omvang van risico's?** Staat de aanpak behoorlijk vast of niet? Is er een bepaalde interventie-matrix, handavingspiramide of instrumentenbeleid? Welke afwegingen maak je bij bepalen van toezichtaanpak? Denk aan zichtbaarheid vs effect; symptomen v oorzaken; kans reduceren vs impact verminderen; op individu gericht vs om breder uitstralingseffect; verwachte baten van aanpak vs de lasten, etc. Durf je door te pakken?
5. **Hoe ziet de samenhang tussen deze stappen van de toezichtcyclus en gerelateerde werkzaamheden eruit, zoals vergunningverlening, beleidsvorming, advisering, en onafhankelijk onderzoek?** Hoe organiseer je dit? Hoe goed gaat dit in de praktijk?
6. **In welke mate word je steeds beter in het uitvoeren van de toezichtcyclus?** Hoe weet je dat?

# VOLWASSENHEIDSMODEL

## Fases van Ontwikkeling van het Toezicht

Elke toezichtorganisatie kent specifieke uitdagingen en bevindt zich in een bepaalde fase van ontwikkeling. Onderstaand zijn bepaalde fases van ontwikkeling benoemd. Deze fasering is eveneens een instrument: het is bedoeld om een gestructureerde discussie over het functioneren van de organisatie te faciliteren. Waar sta je nu? En vervolgens: Wat betekent dit?

| # | Onderdeel                       | Vooruitlopend                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Gevorderd                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Basis                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | <b>Hebben we impact?</b>        | Heeft uitgebreid <i>track record</i> van overtuigende verhalen over succes (en tekortkomingen) van toezicht. Heeft stevige reputatie.                                                                                                                                                                                                                                                 | Heeft verschillende typen prestatie indicatoren en metingen. Start gemaakt met het vertellen van toezichtverhalen.                                                                                                                                                                         | Is onduidelijk. Meet vooral aantallen onderzoeken en opgelegde maatregelen. Weinig direct duiding op de ontwikkeling van risico's.                                                                                                                                |
| 2 | <b>Handelen we juist?</b>       | Ver ontwikkeld vermogen om spanningen tussen doelen, waarden en handelwijzen bespreekbaar te maken, standpunt te kiezen en intern de uitkomst en afwegingen te delen.                                                                                                                                                                                                                 | Werkwijze staat vast en is zorgvuldig. Aantal punten kan verder ontwikkeld, zoals bijv. de sturing op maatschappelijke sensitiviteit en samenwerking.                                                                                                                                      | Handelen is op een aantal punten zichtbaar onvoldoende. Dit tast de geloofwaardigheid van het toezicht aan.                                                                                                                                                       |
| 3 | <b>Staan we goed opgesteld?</b> | Heldere richting, consistente aanpak en passende organisatie sterk gericht op het centraal stellen en aanpakken van risico's in het toezichtveld.                                                                                                                                                                                                                                     | Sterk maar star voorkeursmodel dat overwegend goed functioneert.<br><br>Of<br>Toezicht is zich bewust van beperkingen in opstelling, is in proces om dit te veranderen maar heeft nog weg te gaan.                                                                                         | De opstelling past niet langer bij een belangrijk deel van de huidige toezichtuitdagingen. De benodigde verandering wordt nog te beperkt onderkend of ingezet.                                                                                                    |
| 4 | <b>Voeren we het slim uit?</b>  | Beheerst alle drie de rs-processen en stappen van toezichtcyclus.<br><br>(rs1.) Doordacht, gedisciplineerd in uitvoering; leercyclus rondgemaakt<br>(rs 2) Onderdeel van de normale manier van werken; gedisciplineerd en met verbeeldingskracht<br>(rs 3) Gestructureerd, afgewogen en open; gericht ook op kansen. Goede verbinding tussen de verschillende organisatie-onderdelen. | Beheerst twee van de drie rs-processen en de meeste stappen van de toezichtcyclus.<br><br>Bijvoorbeeld:<br>Over RS1: Gestructureerd, maar star & risico op doelmiddel verwarring<br>Over RS2: Af en toe<br>Over RS3: Gestructureerd, maar gesloten/ weinig leren/ weinig oog voor 'triage' | Beheerst een van de rs en een deel van de toezichtcyclus behoorlijk goed. Andere rs zijn onderbelicht en onderontwikkeld.<br><br>Bijvoorbeeld:<br>Overwegend gedreven door de waan van de dag. ad-hoc.<br>Gebrekkige governance en niet-rondmaken van leercyclus. |

# TOELICHTING

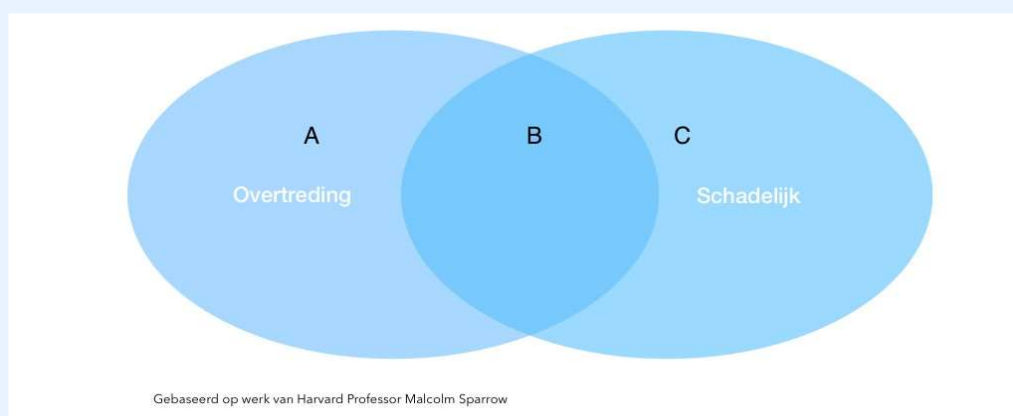
## Kader: Visie op Toezicht

Er zijn meerdere visies op toezicht. De niet-geringe verschillen tussen toezichthouders zijn te herleiden tot de taakopvatting. Je kan toezicht *nauw* zien, als een uitvoeringsorganisatie primair gericht op de naleving van wet- en regelgeving. Je kan toezicht ook *ruim* zien, als de hoeder van publieke waarden gericht op het aanpakken van problemen die die waarden in het geding brengen. Voor beide opvattingen valt iets te zeggen. Duidelijk is dat nauwe en ruime toezichtorganisaties sterk verschillen. De visie werkt namelijk in alles door: dat wat je belangrijk vindt, waar je je op richt, hoe je je aanpak vormgeeft, hoe je je verhoudt ten opzichte van stakeholders zoals het Ministerie en de maatschappij, en de aard van de organisatie. In Nederland is de afgelopen tien jaar de visie op toezicht geleidelijk aan verruimd.

Toezi chthouders met een nauwere, meer gerichte toezichtopvatting richten zich op gebieden A en B, zoals gepresenteerd in onderstaand plaatje. De wet, totstandgekomen in een democratisch proces, vormt de leidraad voor het handelen van toezicht. Dit is op zich een heldere en zuivere afweging. De toezichtpraktijk leert echter dat wetgeving imperfect is, al bij totstandkoming of door veroudering als gevolg van veranderde omstandigheden. Er doen zich dan situaties voor waarbij geen sprake is van een overtreding, maar die je als toezichthouder ook onwenselijk vindt.



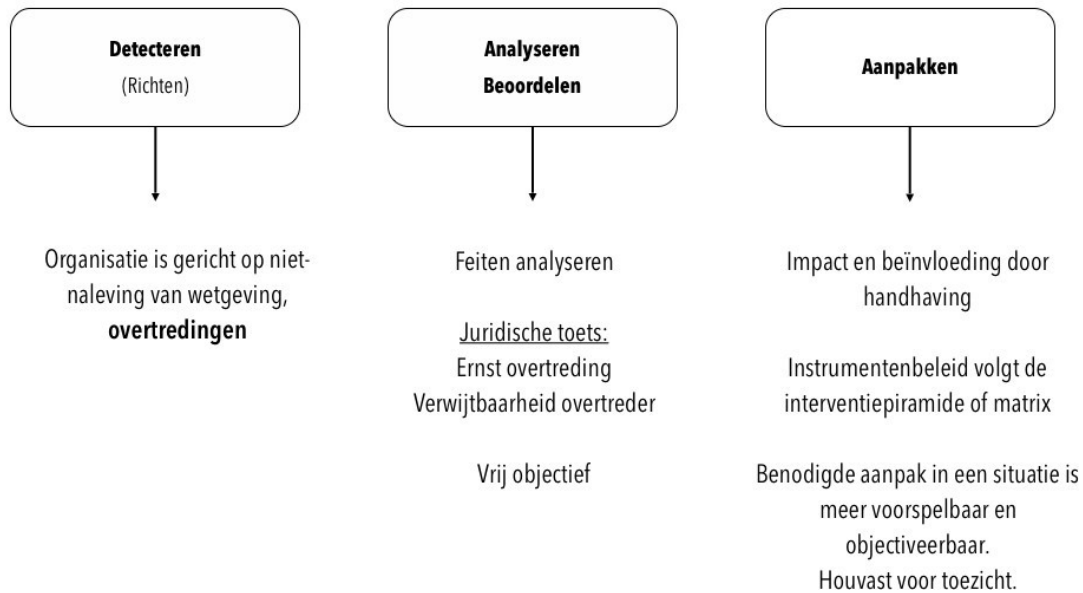
Toezi chthouders met een ruimere toezichtopvatting betrekken ook deze situaties in hun prioriteitstelling. Ze richten zich allereerst op gebied B en beoordelen vervolgens de ernst en beïnvloedbaarheid van problemen in gebied C en wegen deze af ten opzichte van de overtredingen in gebied A. De mate en wijze waarop ze invulling kunnen geven aan problemen die zich in gebied C bevinden hangt samen met de bewegingsvrijheid die ze hebben om toezicht naar eigen inzicht in te vullen. Deze opstelling betekent dat de toezichthouder iets vindt van schadelijke situaties ook al is er geen sprake van een overtreding. Dit roept uiteraard de vraag op of het wel aan toezicht is om te bepalen wat schadelijk is, en hoe zij de mate van schadelijkheid kan objectiveren. Het plaatje en deze discussie zijn gebaseerd op het werk van Malcolm Sparrow, professor op de Kennedy School of Government (Harvard).



De keuze voor een nauw of ruim perspectief werkt door in alle stappen van het toezichtproces. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de volgende twee plaatjes. Je ziet daarin terugkomen dat een ruimere opvatting vraagt om een bredere blik op wat en waar risico's zijn, om een kader waarbij je ook de schadelijkheid van de situatie meeweegt, en om een set instrumenten die in principe onbegrensd is. Een ruimere opvatting betekent ook meer onzekerheid: of je wel alles ziet, over hoe je een situatie moet beoordelen, en over welke instrumenten je moet inzetten.

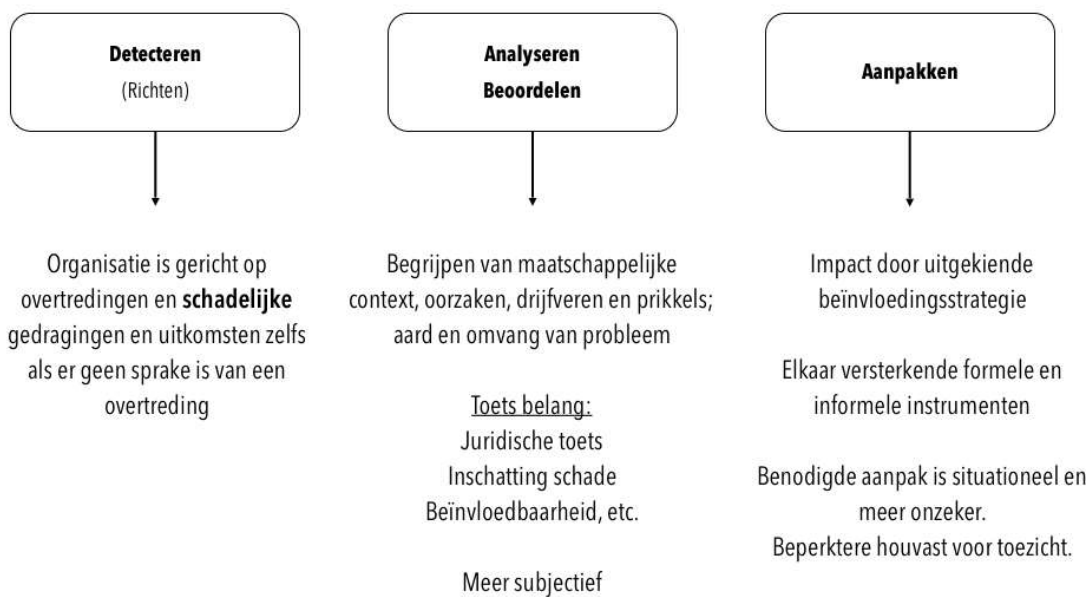
## HANDHAVINGSPERSPECTIEF

### NAUWE & HELDERE VISIE OP TOEZICHT



## MAATSCHAPPELIJK PERSPECTIEF

### RUIJME EN LASTIGERE VISIE OP TOEZICHT



## Kader: Organisatie van Toezicht

Er zijn allerlei manieren om het toezicht intern te organiseren, bijvoorbeeld naar:

- Wettelijke taak (bijv. team witwasbestrijding wwft)
- Fase in toezichtproces (bijv. Team Handhaving)
- Proces (bijv. Team meldingen en klachten)
- Project (bijv. "Case Camille")
- Functie (bijv. Juridische Zaken)
- Expertise (bijv. Team Gedrag & Cultuur)
- Sector (bijv. Team Geothermie)
- Locatie (bijv. Team North)

In de praktijk zijn toezichtorganisaties opgebouwd uit meerdere van dit soort doorsnijdingen. Voor elke toezichtorganisatie geldt dat succes alleen behaald kan worden door goede samenwerking tussen deze doorsnijdingen: tussen teams, afdelingen, domeinen, en divisies.

Er bestaat niet een optimale manier van organiseren. Meerdere manieren zijn mogelijk, met elk een eigen set van voor- en nadelen. Bij de beoordeling van toezicht is de precieze wijze waarop toezicht is georganiseerd daarom beperkt relevant. Wat belangrijk is of de opstelling ertoe bijdraagt dat de organisatie steeds beter risico's weet aan te pakken.

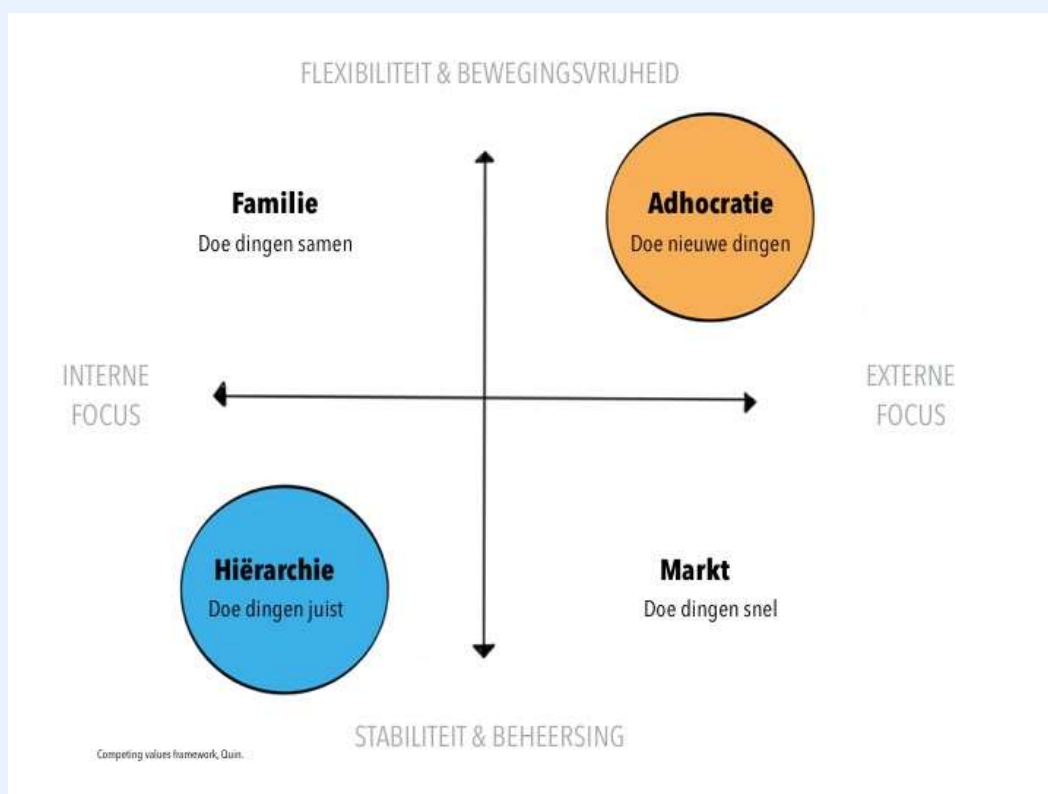
We lichten hieronder een paar aandachtspunten uit die gelden bij de organisatie van toezicht: aansturing, afstand, afwijkend en ambidextrie.

1. **Aansturing:** een randvoorwaarde is dat je helder hebt wie waar verantwoordelijk voor is binnen toezicht. Je wilt zelf scherp te organiseren, ook omdat dit niet afgedwongen wordt door de buitenwereld. Indien bijvoorbeeld bepaalde ontwikkelingen om escalatie vragen, dan moet iemand de verantwoordelijkheid voelen om dit intern te escaleren. Indien meerdere personen of teams deels verantwoordelijk zijn voor dezelfde instelling of sector (wat logisch is gegeven de vele manieren waarop het werk kan worden georganiseerd, zie boven), dan loop je het risico dat deze gedeelde verantwoordelijkheid leidt tot te weinig eigenaarschap, urgentie, en actie. Het is niet ongewoon dat een toezichtorganisatie dit deel van de eigen governance onvoldoende helder heeft, terwijl zij hier wel scherp op toeziet bij haar onder toezicht staande instellingen.
2. **Afstand:** de scherpe afbakening van taken en verantwoordelijkheden en de ontwikkeling van hechte teams bevordert de uitvoering van reguliere werkzaamheden. Het kan echter op termijn leiden tot afstand tussen organisatieonderdelen en zelfs silo-vorming. Afstand bemoeilijkt uitwisseling van capaciteit, expertise en informatie. Het vernauwt daarmee het perspectief van toezicht en beperkt de wendbaarheid van de organisatie. Een oplossing tegen afstand en silo-vorming is om periodiek de organisatiestructuur op de schop te gooien. Met ijzersterk management kan dit werken, anders niet. Een andere oplossing is om te werken in een matrix-organisatie. Ook dit vraagt wat van het management, anders raakt de toezichthouder al snel 'lost in the matrix'.
3. **Afwijkend:** nieuwe risico's en problemen in het toezichtveld houden geen rekening met de wijze waarop toezicht is georganiseerd. Problemen kunnen netjes binnen de verantwoordelijkheid van individuele teams passen. Toezicht kan deze in principe prima zien, begrijpen en aanpakken. Sommige problemen zijn echter afwijkend en passen niet netjes bij

de organisatiestructuur. Toezicht worstelt in die gevallen met wat ze met deze problemen aan moet, als de problemen überhaupt opgemerkt worden. Toezicht moet zich bewust zijn dat de wijze van organiseren betekent dat bepaalde risico's beter, en anderen minder goed passen. Je hebt een bepaalde *bias*, en deze moet je *actief* weten te corrigeren.

4. Ambidextrie. Toezicht heeft te maken met verschillende risicosturingsprocessen die fundamenteel andere eisen stellen aan de organisatie:
- De aanpak van bekende risico's is een proces met relatief weinig onzekerheid, waarbij discipline een belangrijke eigenschap is. Het is vergelijkbaar met *klassieke muziek*, niet gemakkelijk maar wel voorspelbaar. Nadruk ligt op verbeteren. Een hiërarchische organisatie past bij dit proces.
  - De aanpak van nieuwe, andersoortige of ingewikkelde risico's lijkt daarentegen veel meer op *jazz*. Hoge mate van onzekerheid, meer nadruk op verbeeldingskracht en pragmatisme. Nadruk ligt op vernieuwen. Een ad-hoc model past hierbij.
  - De aanpak van incidenten, meldingen en klachten is een mengvorm van de voorgaande twee. Het komt het meeste overeen met klassieke muziek met een paar elementen van jazz.

Onderstaand zie je het *competing values raamwerk* van Quin. Linksonder hoort klassieke muziek, rechtsboven jazz. Toezicht moet ambidexter zijn: deze beide disciplines tegelijkertijd beheersen. Vaak beheersen toezichtorganisatie echter een van de twee disciplines. Meestal is dit klassieke muziek; zelden is dit jazz. Jazz wordt belangrijker voor toezicht naarmate de omgeving meer dynamisch en complex is.



## Kader: RS1 - Aanpak van Bekende Risico's

In welke mate is de aanpak doordacht en worden dit soort vragen gesteld?

- Welke instellingen selecteer je? En welke niet? Wat zeggen de onderzoeksresultaten over de stand van zaken in het gehele werkveld (de niet-onderzochte instellingen)? Op basis van welke criteria selecteer je? Random, Risico-gestuurd, Opvolging, Representatief, of combinatie van deze criteria.
- Welke onderdelen/ risico's controleer je bij de instellingen? Welke niet? In welke mate kunnen bevindingen verklarend zijn voor functioneren van gehele instelling?
- Wat voor soort onderzoek voer je uit? Meet welke diepgang en intensiteit?
- Wat voor hulpmiddelen hanteer je bij het onderzoek?
- Kom je aangekondigd of niet?
- Hoe interpreteer, beoordeel en ijk je bevindingen?
- Wat doe je met bevindingen die buiten de scope van het onderzoek vallen?
- Hoe waarborg je je objectiviteit en onafhankelijkheid?
- Hoe en wanneer schaal je op indien situatie ernstiger blijkt dan verwacht?
- Hoe valideer je de onderzoeksresultaten? Hoe weet je of instellingen niet anticiperen op je vaste onderzoeksaanpak (gaming)?
- Hoe organiseer je het opstellen van het werkprogramma en het bepalen van de toezichtaanpak? Centraal bepalen van opzet, decentraal uitvoeren? Klein projectteam dat alles doet? Of anders?
- Hoe ga je om met overtredingen en ongewenst gedrag? In geval van formele aanpak: welk instrument zet je in voor welke overtreding? Hoe zorg je voor impact en realiseer je uitstralingseffect bij niet-bezochte instellingen?
- Hoe meet je voortgang en impact?
- In welke mate blijkt je risico-inschatting vooraf te kloppen met de onderzoeksresultaten en bevindingen achteraf? Hoe kan je de volgende keer dit onderzoek vormgeven en met minder inspanning een soortgelijk resultaat behalen?

## Kader: RS2 - Aanpak van Nieuwe, Andersoortige of Ingewikkelde Risico's

In welke mate is de aanpak doordacht en worden dit soort analysevragen gesteld?

- Op welke manier worden nieuwe, andersoortige en ingewikkelde risico's gedetecteerd? Loop je er tegenaan of heb je een systematische aanpak?
- Hoe worden risico's binnen de organisatie verzameld en vastgelegd? Gebruik je formats als checklist of vul je deze 'klakkeloos' in?
- Op welke wijze selecteer je het risico? Welke criteria hanteer je om het belang van een risico te wegen en onderling te vergelijken? Heb je criteria om balans te brengen in al je werkzaamheden?
- Heb je een heldere omschrijving en een opdrachtgever? Is er een set van vaste mijlpalen afgesproken om de voortgang van de analyse en aanpak van het risico te bespreken?
- Bij nadere analyse: Heb je voldoende capaciteit, vaardigheden en informatie om het risico te analyseren? Heb je hulpmiddelen, kaders of andere vormen van ondersteuning om de analyse vorm te geven?
- Doe je de analyse alleen of in teamverband? Betrek je niet-experts en analisten bij de nadere analyse? Organiseer je tegenwicht of fris kijken?
- Dwing je jezelf om meerdere hypothesen op te stellen over het risico? Ben je je bewust van je eigen overtuigingen en voorkeursperspectief en hoe deze je analyse stuurt?
- Welke wijzen van onderzoek en analysemethodes wil je inzetten om het risico te duiden?
- Expliciteer je je gedachtegang en maak je duidelijk onderscheid tussen aannames en feiten? Gebruik je visualisaties?
- Kan je de aard van het risico vergelijken met eerdere cases binnen de organisatie, met voorbeelden van soortgelijke toezichtorganisaties in andere regio's of met andersoortige toezichtorganisaties die soortgelijke risico's kennen?
- Doorgrond je de ware aard van het risico? Begrijp je drijfveren en oorzaken? Kan je de analyse verfijnen en dit soort vragen beantwoorden:

*Wie:* scope, een persoon of instelling, allemaal of een segment, onduidelijk

*Wat:* illegale handeling, schadelijke gedraging of ongewenste samenloop van omstandigheden

*Waar en wanneer:* plaats, tijd, moment; altijd of onder bepaalde voorwaarden *Hoe:* een werkwijze, een bepaalde manier of bepaalde interactie van factoren *Waarom:* motief, prikkel, oorzaak, drijfveer, dynamiek systeem, toeval

*Hoe vaak:* scope, frequentie, aantal; bijv. incident, probleemgevallen of systeemprobleem

- Is er sprake van een overtreding of schadelijk maar niet onrechtmatig gedrag? Wat is onze wettelijke grondslag?
- Wat wil je bereiken met de aanpak? Wanneer ben je succesvol? Hoe wil je dit meten? In welke mate ben je alert op bijeffecten van aanpak?
- Kies je de voorkeursinstrumenten om het risico aan te pakken of is maatwerk nodig? Adresseert je beïnvloedingsstrategie de dieperliggende oorzaken en drijfveren van het risico?
- Hoe weet je of je op de goede weg bent met analyse en actie? Hoe ga je om met onzekerheid hierover?
- Hoe evalueer je je werkzaamheden? Wat kunnen anderen hiervan leren?

In welke mate zet je dit soort analysemethoden in om nieuwe of andersoortige risico's te zien?

- *Lens*: bekijk de situatie met een andere bril op: die van de jurist, econoom, politicus, criminoloog, systeemdenker, auditor, antropoloog, de onder toezicht gestelde, etc.
- *Doorsnijding*: bekijk de situatie vanuit een ander perspectief; zoom-in of zoom-uit. Richt je bijv. op de instelling, een segment instellingen of de gehele sector, bekijk een ander onderdeel van de waardeketen.
- *Variatie*: begrijp de verschillende kenmerken van het risico en varieer een van die kenmerken. Bijvoorbeeld hetzelfde patroon maar een ander type overtreder, ander type benadeelde of ander hulpmiddel. 9/11 = **vliegtuig** + zelfdoding + stad (symbool); nieuwe terreur = **busje** + zelfdoding + stad (symbool)
- *Plausibel*: ontwikkel plausibele in plaats van waarschijnlijke toekomstscenario's. Stel je voor wat dat kan doen met de positie van huidige actoren en tot welke risico's dit kan leiden. Volg fundamentele veranderingen in het veld. Analyseer de bijeffecten van regulering en toezicht.
- *Grenzen*: verken de grenzen van je toezichtveld: wat is het grijze gebied en waar raakt dit de verantwoordelijkheden van andere toezichtorganisaties? Zijn de risico's die zich rond deze grenzen bevinden duidelijk belegd?
- *Aannames*: verzamel en analyseer de wandelgang-wijsheden en grote aannames binnen toezicht. Conventional wisdom is often wrong. Stel ze ter discussie en vraag je af welke risico's je loopt indien aannames niet blijken te kloppen.
- *Witte vlekken*: ga het gesprek aan en verzamel relevante onderwerpen, vraagstukken en ontwikkelingen waar je onvoldoende het fijne van weet en waarvan je als organisatie onvoldoende zicht hebt op de risico's die daar spelen
- *Analoog*: verzamel en analyseer de risico's van toezichtorganisaties met een soortgelijke verantwoordelijkheid of die te maken hebben met vergelijkbare typische risico's
- *Near-misses*: verzamel en analyseer bij catastrofale risico's die gevallen waarbij het bijna goed misging. Bij dit type risico gaat het namelijk niet vaak mis en kan er beperkt geleerd worden van ervaringen.
- *FTM*: follow-the-money. De grote hypothese is dat geld een perverse uitwerking kan hebben op het gedrag van actoren. Het analyseren van geldstromen kan nieuwe inzichten opleveren in de werking van het toezichtveld en de risico's.
- *Au contraire*: Ga op zoek naar tegensprekers, andersdenkenden, nieuwe geluiden, critici. Je zit als toezicht in een bubbel en heb niet altijd door welke beperkingen je jezelf oplegt en welke biases je zicht vertroebelen.

### Kader: RS3 - Aanpak van Incidenten, meldingen en klachten

In welke mate is de aanpak doordacht en worden dit soort analysevragen gesteld?

- Bij wie komt de melding over het incident binnen? Wie is de melder – de instelling zelf, een derde of hebben wij dit als toezicht zelf geconstateerd?
- Welke meldingen, signalen en incidenten zien we wel en welke zien we niet (als vanzelf)?
- Is het een redelijk standaardincident of niet? Hoe zien we dat? En indien standaard, is er een doorleefde protocol om deze af te handelen?
- Indien het geen standaardincident is of dit niet te duiden is, wat is dan de eerste stap? Niets doen, de instelling onderzoek laten uitvoeren of zelf als toezicht aan de slag gaan? Op basis van welke criteria bepaal je dit?
- Hoeveel risico durf je als toezichtorganisatie te nemen om niets te doen bij relatief kleine incidenten waarbij je weet dat wat mis gaat maar waarvan je vindt dat het niet je belangrijkste problemen zijn?
- Is er sprake van een overtreding of schadelijk maar niet onrechtmatig gedrag? Wat is onze wettelijke grondslag?
- Is het incident een incident of een symptoom van een dieperliggend probleem? Hoe bepaal je of het het een is of het ander?
- Wat doe je indien je oordeelt dat het incident een incident is? Wat wil je bereiken met een interventie richting de instelling of breder richting de sector?
- Wat doe je indien het incident een symptoom van een dieper liggend probleem lijkt? Ga je een intensiever onderzoek vragen of zelf uitvoeren? Ga je harder ingrijpen, escaleren?
- Hoe weet je of het probleem instelling-specifiek is en niet breder speelt in het veld? Wiens verantwoordelijkheid is het om deze vraag te stellen? Hoe organiseer je het toezicht om dit soort vragen te kunnen stellen en te onderzoeken?
- Hoe zorg je dat je niet teveel door meldingen en incidenten wordt gedreven – deze zijn zichtbaar – en daardoor door de waan van de dag wordt geleefd ten koste van je eigen agenda?
- In welke mate was het incident een verrassing? Had je dit kunnen zien aankomen? Wat leren we hiervan voor de verbetering van de detectie-functie?
- Wat vertelt het incident ons over het functioneren van de instellingen of dit deel van het veld? Kan je de opzet van het risicoprofiel aanscherpen en moet je de scores van instellingen herzien?
- Hoe evalueer je hoe goed je met incidenten omgaat?

EINDE

## Bijlage 4: Bronnenlijst

- <sup>i</sup> Meindertsma, B., Mouissie, S., Holdert, M., Meindertsma, B., Mouissie, S., & Holdert, M. (2024, 31 oktober). *Inspectie bezoekt al jaren veel minder basisscholen dan aan Kamer is beloofd*. NOS. <https://nos.nl/artikel/2542746-inspectie-bezoekt-al-jaren-veel-minder-basisscholen-dan-aan-kamer-is-beloofd>
- <sup>ii</sup> Inspectie van het Onderwijs. (2025, 16 januari). *Position paper: toezicht van de Inspectie van het Onderwijs in funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2025/1/16/position-paper-toezicht-van-de-inspectie-van-het-onderwijs-in-funderend-onderwijs>
- <sup>iii</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2023-02-22>
- <sup>iv</sup> Onderwijsraad (z.d.). *Vrijheid van onderwijs*. <https://www.onderwijsraad.nl/themas/vrijheid-van-onderwijs>
- <sup>v</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2025-06-13>
- <sup>vi</sup> OECD (2023), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Parijs, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
- <sup>vii</sup> Bol, T., Bosman, A., Krul, M., Denessen, E., Ehren, M. El Hadioui, I., ... De Wolf, I. (2023, 14 december). *Opinie: Wat ze in Londen en Scandinavië kunnen, kan de overheid hier ook: Zet de scholen weer op nr. 1*. De Volkskrant. <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-wat-ze-in-londen-en-scandinavie-kunnen-kan-de-overheid-hier-ook-zet-de-scholen-weer-op-nr-1~b3897802/>
- <sup>viii</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2018, 6 april). *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: WRR. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>
- <sup>ix</sup> [Overheid.nl | Consultatie Kaderwet rijksinspecties](https://overheid.nl/consultatie/kaderwet-rijksinspecties)
- <sup>x</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013800/2025-01-01>
- <sup>xi</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *Jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse*. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/werkwijze-van-de-inspectie/jaarlijkse-prestatieanalyse>
- <sup>xii</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024). *Technisch rapport steekproef kwaliteitsonderzoeken 2023-2024*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/04/17/technisch-rapport-steekproef-kwaliteitsonderzoeken>

- 
- <sup>xiii</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *Het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen*.  
<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vierjaarlijks-onderzoek>
- <sup>xiv</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *Financieel toezicht in het vierjaarlijks onderzoek*.  
<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-op-financieel-beheer/financieel-toezicht-in-het-vierjaarlijks-onderzoek>
- <sup>xv</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *Toeziht op financieel beheer*.  
<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/toezicht-op-financieel-beheer>
- <sup>xvi</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *Vervolgtoezicht*. [Vervolgtoezicht | Het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen | Inspectie van het onderwijs](#)
- <sup>xvii</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *Stelseltoezicht*. [Stelseltoezicht | De werkwijze van de inspectie | Inspectie van het onderwijs](#)
- <sup>xviii</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *De onderzoekskaders*.  
<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders>
- <sup>xix</sup> Inspectie van het Onderwijs (2024, 26 augustus). *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/publicaties/2021/07/01/onderzoekskader-2021-primair-onderwijs>
- <sup>xx</sup> Inspectie van het Onderwijs (2025). *Staat van het Onderwijs 2025*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2025/04/16/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2025>
- <sup>xxi</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *Vervolgtoezicht*.  
<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/vierjaarlijks-onderzoek/vervolgtoezicht>
- <sup>xxii</sup> Inspectie van het Onderwijs (z.d.) *Onderzoekskader 2027*.  
<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/onderzoekskader-2027>
- <sup>xxiii</sup> *Kamerstukken II* 2024/25, 31293, nr. 780
- <sup>xxiv</sup> Inspectie van het Onderwijs. (2024). *Tijdslijn Toezichtontwikkeling vanaf 1995*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/infographics/2024/11/13/tijdslijn-toezichtontwikkeling-van-1995>
- <sup>xxv</sup> OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Parijs, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>
- <sup>xxvi</sup> Inspectie van het Onderwijs (2023). *Staat van het Onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2023/05/10/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2023>

---

<sup>xxvii</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013800/2025-01-01>

<sup>xxviii</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2025-01-01>

<sup>xxix</sup> <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/61842/1/978-3-031-25613-4.pdf#page=147>

<sup>xxx</sup> Ritzema, E.S., Veldman, M.A., Rekers-Mombarg, L.T.M., Maslowski, R., & Bosker, R.J. (2024). Bestuurlijk vermogen en de werking van professionaliseringsprikkel in het voortgezet onderwijs. Integratierapport. GION/Universiteit Twente.

<sup>xxxi</sup> Honingh, M., Ruiter, M., & Van Thiel, S. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en VO - Nederlands exceptionalisme? (systematische literatuurstudie)*. Radboud Universiteit Nijmegen: Instituut voor Management Research.

<sup>xxxii</sup> Behnke, K., & Steins, G. (2017). Principals' reactions to feedback received by school inspection: A longitudinal study. *Journal of Educational Change*, 18(1), 77-106

<sup>xxxiii</sup> Dobbelaer, M. J., Godfrey, D., & Franssen, H. M. B. (2017). *Feedback by Dutch Inspectors to Schools. In School Inspectors* (pp. 97-119). Dordrecht: Springer

<sup>xxxiv</sup> Quintelier, A., De Maeyer, S., & Vanhoof, J. (2020). Determinants of teachers' feedback acceptance during a school inspection visit. *School Effectiveness and School Improvement*, 31(4), 529-547.

<sup>xxxv</sup> <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/61842/1/978-3-031-25613-4.pdf#page=147>

<sup>xxxvi</sup> Scheerens, J. (2004). Review of school and instructional effectiveness research. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2005, The Quality Imperative. UNESCO.