Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW, SOCW

Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs

Van
[redacted]
T [redacted]

Datum
13 november 2025

Referentie
55123087

Bijlagen
5

Intern OCW afgestemd
F, IVHO, KENNIS, OPO, WJZ

nota

Kamerbrief toezicht

Aanleiding

Sinds de Kamerbrief versterking toezicht uit 2022 informeert u de Tweede Kamer wanneer daar aanleiding toe is over de voortgang van de versterking van het toezicht op het funderend onderwijs. Dit najaar stuurt u een brief die primair gaat over de opvolging van de motie Rooderkerk en het rapport van de ADR over de bezoekfrequentie aan scholen. In deze versie van de brief zijn uw opmerkingen en wensen naar aanleiding van de conceptbrief verwerkt.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd door ondertekening akkoord te gaan met de verzending van de Kamerbrief en de bijlagen.

Akkoord, graag blijven monitoren voor eventuele tussentijdse bijsturing.

Kernpunten

- De Kamerbrief opent met de motie Rooderkerk c.s., die de Kamer recent heeft aangenomen over het weer periodiek (de vier jaar zo dicht mogelijk benaderend) uitvoeren van schoolbezoeken door de inspectie. In haar uitvoeringstoets werkt de inspectie drie scenario's uit om (deels dan wel geheel) tegemoet te komen aan de wens van de Kamer. Elk scenario wordt uitgevoerd binnen de bestaande budgetten van de inspectie.
- In de brief geeft u aan veel waarde te hechten aan de reflectie van de inspectie en daarom haar voorkeur voor scenario 2 te volgen. Met dit scenario wordt het scholenbezoek flink opgehoogd, maar blijft er ook voldoende aandacht voor andere vormen van toezicht.
- Verder bevat de brief de beleidsreactie op het ADR-onderzoek naar de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de frequentie van schoolbezoeken. U volgt de aanbevelingen van de ADR op en informeert de Tweede Kamer over de verbeteracties.
    - In dit kader stuurt u ook de beantwoording mee op twee eerder gestelde Kamervragen over de frequenties van schoolbezoeken.
- Het tweede deel van de brief bevat meer inhoudelijke updates over de versterking van het toezicht: de nieuwe Onderzoekskaders 2027, de herziening van het onderwijsresultatenmodel (mede n.a.v. enkele Kamermoties) en het wetsvoorstel Eisen aan bestuur en intern toezicht.
- Het laatste onderwerp van de brief is de verkenning naar het handhavingsinstrumentarium. Bij de conceptversie bent u al akkoord gegaan met de voorstellen uit de nota terzake; in de brief deelt u die conclusies.

d. Waarom is inpoeimod model B eruit gehaald?

Datum
13 november 2025

Toelichting

Wijzigingen ten opzichte van de conceptbrief

- Begin november heeft u een conceptbrief ontvangen. Ook heeft u in oktober en november met beleid en de inspectie van gedachten gewisseld over de onderwerpen uit de brief. Dit heeft geleid tot een aantal wijzigingen:
  - Uw voorkeur voor scenario 2 voor de moties Rooderkerk en Kisteman is verwerkt. Daarbij wordt duidelijker ingegaan op de peer review en de meerwaarde van scenario 2 ten opzichte van de huidige situatie;
  - In de beleidsreactie op het ADR-rapport is informatie opgenomen over de rolverdeling tussen Kamer, inspectie en departement en de actiepunten n.a.v. het ADR-rapport op dit vlak.
- Daarnaast zijn enkele tekstuele aanpassingen gedaan, mede naar aanleiding van nadere afstemming binnen het departement en met de ADR.
- De brief is opnieuw afgestemd met de inspectie.

Moties Rooderkerk en Kisteman

Moties en uitvoeringstoets

- Op 10 april 2025 zijn in een Kamerdebat (over "het bericht dat de Onderwijsinspectie al jaren veel minder basisscholen bezoekt dan aan de Kamer is beloofd") twee moties ingediend en aangenomen door de Kamer:
  - de motie Rooderkerk c.s., die de regering verzoekt om te regelen dat alle scholen periodiek, de vier jaar zo dicht mogelijk benaderend, fysiek bezocht worden door de inspectie en hierover jaarlijks aan de Kamer te rapporteren;
  - de motie Kisteman c.s., die de regering verzoekt om minder tijdsintensieve inspecties te introduceren en meer onaangekondigde schoolbezoeken uit te voeren.
- De inspectie heeft in een uitvoeringstoets (hierna: UT) scenario's uitgewerkt met verschillende onderzoek- en bezoekvormen, waarbij is aangegeven welke (wettelijke) taken onder druk kunnen komen te staan.

Beleidsreactie

- Op basis van de uitvoeringstoets en de gesprekken die u met beleid en de inspectie heeft gevoerd heeft u gekozen voor scenario 2: driekwart van de scholen wordt iedere 6 jaar bezocht en geen enkele school wordt langer dan 8 jaar niet bezocht.
- In scenario 2 wordt de benodigde opschaling van het scholentoezicht onder andere bereikt via extra kortdurende, onaangekondigde bezoeken (ca. 350 per jaar). Besturen worden zowel risicogericht als steekproefsgewijs onderzocht. Het stelsteltoezicht blijft op het huidige niveau, met ruimte voor intensivering indien nodig.
- Scenario 3 (alle scholen eens in de 4 jaar bezoeken) is u zowel door de inspectie als door beleid sterk afgeraden: het herbergt grote risico's voor het toezicht op alle niveaus en dreigt de inspectie in een onwerkbare positie te manoeuvreren.

- Scenario 1 (periodiciteit 4-6 jaar) heeft niet de voorkeur van de inspectie, omdat zij ook de wens heeft om het bestuursgericht toezicht te kunnen versterken en flexibiliteit te behouden in de keuzes voor inzet bij bijvoorbeeld incidenten en vervolgtoezicht.
- Met scenario 2 wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Kamer om scholen vaker te bezoeken en geen enkele school uit het oog te verliezen. Het is onzeker of de periodiciteit van 6 tot 8 jaar voor de Kamer voldoende dicht bij de 4 jaar ligt waar de motie Rooderkerk c.s. om verzoekt.
- Dit scenario zal vanaf 2028 volledig worden ingevoerd. Tot die tijd werkt de inspectie al aan opschaling.

Inhoud Kamerbrief
Deze Kamerbrief is de vierde jaarlijkse brief over de versterking van het toezicht op het funderend onderwijs en bevat de volgende onderwerpen:
- een reactie op de Uitvoeringstoets op de moties Rooderkerk en Kisteman over de inrichting van de toezichtsmix van de inspectie;
- de beleidsreactie op het aan de Kamer toegezegde ADR-onderzoek;
- een update over de totstandkoming van de nieuwe onderzoekskaders die vanaf augustus 2027 in werking treden;
- de herziening van het onderwijsresultatenmodel om perverse prikkels vanuit het model tegen te gaan, conform enkele Kamermoties;
- een update over het wetsvoorstel 'Eisen aan bestuur en intern toezicht' en aanverwante initiatieven vanuit de sector;
- de uitkomsten van de in 2023 aangekondigde verkenning naar het handhavingsinstrumentarium.

Moties en toezeggingen
- Met deze Kamerbrief worden de hierboven toegelichte moties Rooderkerk en Kisteman afgedaan. Ook wordt een update gegeven ten aanzien van de voorgenomen invulling van de moties Kwint, Soepboer en Stoffer/Ceder m.b.t. de herziening van het onderwijsresultatenmodel.
- Er worden zes toezeggingen afgedaan:
    - De Tweede Kamer ontvangt een brief over de uitwerking van onaangekondigde bezoeken in de praktijk, met concrete aantallen.
    - Voor het einde van het jaar informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer op hoofdlijnen over de herziening van de inspectiekaders (uitvoering van de moties van de leden Kwint en Soepboer).
    - De Tweede Kamer wordt eind 2025 geïnformeerd over de contouren van het nieuwe onderzoekskader.
    - De Tweede Kamer ontvangt na de zomer de uitvoeringstoets, in ieder geval voor de begrotingsbehandeling.
    - De beleidsreactie op het ADR-rapport wordt na de zomer gedeeld met de Tweede Kamer.
    - De resultaten van de peer review over de werkwijze van de inspectie worden met de Tweede Kamer gedeeld.

- Vanwege bovenstaande toezeggingen dient de Kamerbrief voor het Kerstreces aan de Kamer te worden verzonden.

Financiële gevolgen

- De scenario's voor de motie Rooderkerk zijn uitgewerkt binnen de bestaande budgettaire kaders van de inspectie. De keuze voor een scenario en de uitvoering daarvan hebben daarom geen financiële gevolgen.
- Voor het wetsvoorstel 'Eisen aan bestuur en intern toezicht'[1] is vanaf 2026 alvast structureel €1 mln. gereserveerd op het bestedingsplan van artikel 1, in afwachting van nadere duiding van de kosten door de inspectie.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

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

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Zie opm. brief.

-Brief graag nee in gespreks.

TER BESLUITVORMING
Aan: M.OCW/S.OCW

Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs

Van
Pers.
T Persoonsgegeven

Datum
19 september 2025

Referentie
53952867

Bijlagen
1: Conceptkamerbrief
2: Nota verkenning handhavingsinstrumentarium
3: Uitvoeringstoets motie Rooderkerk
4 en verder: bijlagen bij Kamerbrief

Intern OCW afgestemd
IVHO, KENNIS, WJZ

nota

Concept Kamerbrief toezicht 2025

Aanleiding

Sinds de Kamerbrief versterking toezicht uit 2022 informeert u de Tweede Kamer wanneer daar aanleiding toe is over de voortgang van de versterking van het toezicht op het funderend onderwijs. Dit najaar stuurt u een brief die primair gaat over de opvolging van de motie Rooderkerk en het rapport van de ADR over de bezoekfrequentie van scholen. U ontvangt nu alvast een conceptbrief ter beoordeling, verzending vindt eind 2025 plaats. Op 3 november bespreekt u beiden met de SG, DGFO en IGO het rapport van de ADR en de uitvoeringstoets over de motie Rooderkerk. U kunt deze versie van de brief ook gebruiken als input voor dit gesprek c.q. uw afwegingen n.a.v. dat gesprek. Voor het gesprek van 3 november heeft u separaat info gekregen.

Geadviseerd besluit

U wordt gevraagd uw opmerkingen bij deze conceptversie en uw wensen voor de definitieve brief met ons te delen.

Kernpunten

- De Kamerbrief opent met de motie Rooderkerk c.s., die de Kamer recent heeft aangenomen over het weer periodiek (de vier jaar zo dicht mogelijk benaderend) uitvoeren van schoolbezoeken door de inspectie. In haar uitvoeringstoets werkt de inspectie drie scenario's uit om (deels dan wel geheel) tegemoet te komen aan de wens van de Kamer. Elk scenario wordt uitgevoerd binnen de bestaande budgetten van de inspectie.
- De voorkeur van de inspectie gaat uit naar scenario 2 met een periodiciteit van 6-8 jaar, wat mogelijk te lang is voor de Kamer. Vanuit beleid heeft scenario 1 (periodiciteit 4-6 jaar) de voorkeur, al dan niet voorafgegaan door een ingroeiperiode. Volgens de inspectie is er daarbij risico dat er onvoldoende ruimte is voor vervolgtoezicht en om te acteren op incidenten.
- Vervolgens bevat de brief de beleidsreactie op het ADR-onderzoek naar de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de frequentie van schoolbezoeken. U betreurt dat de informatievoorziening in het verleden niet naar behoren is verlopen. U volgt de aanbevelingen van de ADR op en informeert de Tweede Kamer over de verbeteracties.
- Het tweede deel van de brief bevat meer inhoudelijke updates over de versterking van het toezicht: de nieuwe Onderzoekskaders 2027, de herziening van het onderwijsresultatenmodel (mede n.a.v. enkele Kamermoties) en het wetsvoorstel Eisen aan bestuur en intern toezicht.

- Het laatste onderwerp van de brief is de verkenning naar het handhavingsinstrumentarium. Hierover treft u in de bijlage een separate nota aan met nadere beslispunten.
- Op 16 oktober jl. heeft SOCW met beleid en de inspectie gesproken over de brief, met als focus de motie Rooderkerk. Op 3 november a.s. spreekt u beiden met de SG, IGO en DGFO, met als focus het ADR-onderzoek.

Toelichting

Inhoud Kamerbrief

Deze Kamerbrief is de vierde jaarlijkse brief over de versterking van het toezicht op het funderend onderwijs en bevat de volgende onderwerpen:

- een reactie op de Uitvoeringstoets op de moties Rooderkerk en Kisteman over de inrichting van de toezichtsmix van de inspectie (zie hieronder);
- de beleidsreactie op het aan de Kamer toegezegde ADR-onderzoek (zie hieronder);
- een update over de totstandkoming van de nieuwe onderzoekskaders die vanaf augustus 2027 in werking treden;
- de herziening van het onderwijsresultatenmodel om perverse prikkels vanuit het model tegen te gaan, conform enkele Kamermoties;
- een update over het wetsvoorstel 'Eisen aan bestuur en intern toezicht' en aanverwante initiatieven vanuit de sector;
- de uitkomsten van de in 2023 aangekondigde verkenning naar het handhavingsinstrumentarium (zie bijgevoegde nota met nadere beslispunten).

Verder worden er zonder beleidsmatige weging enkele documenten meegestuurd met de brief:

- de antwoorden op eerder gestelde vragen van het Kamerlid Soepboer (NSC) over aantallen schoolbezoeken en documenten waarmee het departement is geïnformeerd over de bezoekfrequentie;
- de onafhankelijke peer review die de inspectie heeft laten uitvoeren naar haar toezichtsaanpak en bijbehorende reactie van de inspectie.

Moties Rooderkerk en Kisteman

Korte context

- Op 10 april 2025 zijn in een Kamerdebat (over "het bericht dat de Onderwijsinspectie al jaren veel minder basisscholen bezoekt dan aan de Kamer is beloofd") twee moties ingediend en aangenomen door de Kamer:
  - de motie Rooderkerk c.s., die de regering verzoekt om te regelen dat alle scholen periodiek, de vier jaar zo dicht mogelijk benaderend, fysiek bezocht worden door de inspectie en hierover jaarlijks aan de Kamer te rapporteren;
  - de motie Kisteman c.s., die de regering verzoekt om minder tijdsintensieve inspecties te introduceren en meer onaangekondigde schoolbezoeken uit te voeren.

- Deze moties zijn ingediend omdat uit berichtgeving van Nieuwsuur bleek dat de inspectie minder basisscholen had bezocht dan conform de destijds geldende vierjaarsverplichting verwacht had mogen worden.
- De motie Rooderkerk is in eerste instantie 'oordeel Kamer' gegeven door toenmalig SOCW ("Ik heb aangegeven dat ik mee kan gaan in de wens van de Kamer als ik de motie mag lezen als een maximale inspanningsverplichting voor de inspectie om zo dicht mogelijk bij die vier jaar te komen, met behoud van de wettelijke eisen en om daar te kunnen zijn waar dat het meest nodig is. [De] uitvoeringstoets gaat duidelijk maken welke mate van periodiciteit realistisch haalbaar is. Ik noemde daarbij vier, vijf of zes jaar bijvoorbeeld."), maar later ontraden toen bleek dat de indieners deze interpretatie van de motie niet deelden.
- De motie Rooderkerk is met een ruime meerderheid van 120 stemmen aangenomen.
- Aan de inspectie is vervolgens gevraagd om in een uitvoeringstoets (hierna: UT) scenario's uit te werken met verschillende onderzoek- en bezoekvormen en aan te geven welke (wettelijke) taken bij uitvoering van de motie mogelijk onder druk komen te staan. De Kamer is geïnformeerd over dit verzoek.
- Aan de Kamer is toegezegd om in de nu voorliggende toezichtbrief in te gaan op uitvoering van beide moties.

Inhoud UT

- In de UT schetst de inspectie inleidend haar interpretatie van het geldende wettelijk kader en de randvoorwaarden en risico's van het verhogen van het aantal schoolbezoeken. Vervolgens voert de inspectie drie scenario's op voor uitvoering van de motie en reflecteert zij hierop.
- In alle scenario's wordt uitvoering gegeven aan de korte onaangekondigde bezoeken uit motie Kisteman c.s. De mate van periodiciteit (motie Rooderkerk c.s.) verschilt per scenario.
- Voor alle scenario's geldt dat de inspectie in 2028 tot volledige invoering over kan gaan: het Jaarwerkplan voor 2026 is reeds vastgesteld en in 2027 ligt de nadruk op het invoeren van nieuwe Onderzoekskaders. Wel kunnen in 2026 en 2027 al verdere intensiveringen van het scholentoezicht worden doorgevoerd.
- In alle scenario's wordt het scholentoezicht geïntensiveerd, wordt een minimale bezoekfrequentie geïntroduceerd, wordt afgestapt van het *intensieve* vierjaarlijkse bestuursonderzoek en wordt de nieuwe toezichtactiviteit van kortdurende, onaangekondigde schoolbezoeken geïntroduceerd. Ook worden in alle scenario's de werkprocessen van de inspectie verbeterd. De mate waarin deze wijzigingen worden doorgevoerd – en daarmee de doorwerking van deze maatregelen – varieert per scenario. Zie de onderstaande tabel, waarin de scenario's zijn geordend in oplopende frequentie van schoolbezoeken.

- Volledigheidshalve: de tabel betreft uitsluitend een weergave van de door de inspectie ingenomen standpunten.

	Scenario 2	**Scenario 1**	**Scenario 3**
Periodiciteit	75% in 6 jaar; 100% in 8 jaar	75% in 4 jaar; 100% in 6 jaar	100% in 4 jaar
Toezicht op scholen	- ca. 350 kortdurende onaangekondigde bezoeken per jaar in het po - voldoende capaciteit voor adaptief toezicht en intensieve (herstel)onderzoeken bij zeer zwakke en onvoldoende scholen of incidenten	- ca. 800 kortdurende onaangekondigde bezoeken per jaar in het po - verminderde capaciteit voor adaptief toezicht en intensieve (herstel)onderzoeken bij zeer zwakke en onvoldoende scholen of incidenten	- ca. 1250 kortdurende onaangekondigde bezoeken per jaar in het po - minimale/geen capaciteit voor adaptief toezicht en intensieve (herstel)onderzoeken bij zeer zwakke en onvoldoende scholen of incidenten
Toezicht op besturen	- vierjaarlijks risicogericht onderzoek i.c.m. steekproeven - robuust financieel toezicht; aansluiting bij governancestructuur	- vierjaarlijks risicogericht onderzoek met in elk geval op korte termijn geen steekproeven - mogelijk gevolgen voor financieel toezicht; aansluiting bij governancestructuur onzeker	- vierjaarlijks risicogericht onderzoek zonder steekproeven - risico's voor financieel toezicht; geen aansluiting meer bij governancestructuur
Toezicht op het stelsel	- huidig niveau, met ruimte voor intensivering indien nodig	- huidige afgeschaalde niveau zonder ruimte voor intensivering	- minimaal niveau, verminderd zicht op onderwijskwaliteit in het stelsel als geheel
Effectiviteit toezicht	- gewaarborgd, effectieve toezichtsmix	- op de kortere termijn mogelijk onvoldoende - op de langere termijn herijking nodig t.a.v. bestuurs- en stelseltoezicht	- onverantwoorde risico's - geen effectieve toezichtsmix
Aanpassing wetgeving	- niet nodig	- in beginsel niet nodig	- wijzigingen nodig (wenselijk)
Weging inspectie	Voorkeur IvhO, sluit het meest aan op inzichten uit wetenschap over effectief toezicht, leunt minder sterk op één	Zeker op korte termijn knelpunten t.a.v. toezicht op besturen en ruimte voor intensief toezicht. Meer onzekerheid bij	Haaks op uitgangspunten van goed toezicht en brede wettelijke opdracht van inspectie. Grote mate van onzekerheid.

?

	instrument en laat ruimte voor brede takenpakket inspectie. IvhO kan daar zijn waar ze het hardst nodig is.	schatting, onder meer door groot aandeel van nieuwe bezoekvorm.	Inspectie acht dit scenario onwenselijk.

Beleidsinhoudelijke weging UT

Scenario 3

- Scenario 3 komt het dichtst bij een strikte lezing van de motie Rooderkerk: alle scholen worden naar verwachting elke vier jaar bezocht. Het is niet ondenkbaar dat dit scenario de voorkeur krijgt van (een deel van) de Kamer, omdat er aanzienlijk meer scholen bezocht worden.
- Dit scenario doet echter afbreuk aan de effectiviteit van het toezicht: de beperkte opschalingscapaciteit bij incidenten en zeer zwak of onvoldoende onderwijskwaliteit is zorgelijk, het minimale toezicht op besturen en stelsel – hoewel wettelijk niet problematisch – is onwenselijk, en het drastisch verminderde beeld van de inspectie op de onderwijskwaliteit is onverantwoord. Daarmee komt de inspectie in haar ogen in een onwenselijke en onwerkbare situatie terecht.
- Uitvoering van dit scenario sluit niet aan bij internationaal geaccepteerde wetenschappelijke inzichten van goed toezicht, zoals risicogerichtheid en selectiviteit.

Scenario 2

- Scenario 2 is het voorkeursscenario van de inspectie en komt het dichtst bij de huidige toezichtspraktijk van de inspectie. Aanvullend onderzoek van de inspectie waarbij scenario 2 is vergeleken met de werkwijze in kalenderjaar 2024 geeft het volgende beeld:

Type onderzoek	**Aantallen in 2024**	**Aantallen in scenario 2 *(prognose)***
Steekproefkwaliteitsonderzoek	240	238
Risicokwaliteitsonderzoek	221	240
Herstelonderzoek school	145	230
Onaangekondigde schoolbezoek en	*nieuw instrument*	350
Bestuursonderzoek	65	70
Verificatiebezoek op school	109	81
Bestuurgesprekken nav risicoanalyse	375	*niet doorgerekend*
Bestuursbezoek	*nieuw instrument*	144
Herstelonderzoeken besturen	37	45
Schoolbezoeken ihkv stelselbeeld	167	300 *(indicatie)*

- Bij dit overzicht hoort de kanttekening dat het hier een prognose betreft, en dat de aantallen in de praktijk anders kunnen uitvallen.
- De geschetste periodiciteit van 6-8 jaar is moeilijker uitlegbaar: de praktische uitwerking kan zijn dat er gedurende de gehele schoolloopbaan van een leerling geen schoolbezoek van de inspectie is. De inschatting is dat

ook de Kamer dit (in ieder geval op de langere termijn) problematisch kan vinden.

- Ook de – zeker in vergelijking met de andere scenario's – relatief beperkte toename van het aantal kortdurende schoolbezoeken kan voor de Kamer een obstakel zijn om dit scenario te omarmen.
- De inspectie zet in dit scenario in op een nieuwe vorm van bestuursgericht toezicht met steekproefonderzoeken. Inhoudelijk gezien valt hier iets voor te zeggen: door steekproeven kan het risicomodel worden verbeterd. Dit staat echter wel haaks op de wens van de Kamer om juist zoveel mogelijk capaciteit in te zetten om het directe zicht op scholen te verbeteren.

Scenario 1

- Scenario 1 kan gekenschetst worden als de 'middenweg' tussen scenario's 2 en 3. De periodiciteit van 4-6 jaar is vergelijkbaar met de termijnen die andere Europese onderwijsinspecties hanteren en ligt in lijn met wat eerder op dit punt gewisseld is met de Kamer.
- Ook kent scenario 1 een redelijk robuuste inrichting van het toezicht, waarbij op termijn geëvalueerd moet worden of het stelsel- en bestuurstoezicht nog voldoende efficiënt zijn. Tegelijkertijd is de inzet in dit scenario op stelsel- en bestuurstoezicht vergelijkbaar met de huidige praktijk; er wordt alleen niet op geïntensiveerd.
- In scenario 1 wordt ook meer dan in de andere scenario's gevolg gegeven aan de toezegging uit de Kamerbrief toezicht van 2022 dat € 15,5 miljoen geïnvesteerd wordt "om met meer scholen contact te houden", dat wil zeggen: voor het scholentoezicht. Waar deze extra investering in scenario 2 verdeeld lijkt te worden over bestuurstoezicht en scholentoezicht, geldt voor scenario 1 dat deze extra investeringin hun geheel ten goede lijkt te komen aan het scholentoezicht.
- Problematisch aan scenario 1 kan zijn dat de inspectie aangeeft dat er op korte termijn minder capaciteit beschikbaar is voor incidenten of intensieve herstelonderzoeken bij zeer zwak of onvoldoende onderwijskwaliteit. Ook is rechtstreekse opschaling van de huidige werkwijze naar dit scenario ingewikkeld. Een ingroeimodel voor dit scenario kan deze problemen wellicht verhelpen.

Juridische weging UT uitvoerigstoets

- De inspectie concludeert in de UT ten aanzien van scenario's 1 (op de langere termijn) en 3 (in algemene zin) dat er door het opschalen van het scholentoezicht onvoldoende ruimte overblijft voor wettelijke taken op bestuurs- of stelselniveau.
- WJZ wijst erop dat de WOT weliswaar voorschrijft dat er verschillende vormen van toezicht moet worden gehouden (o.a. scholentoezicht, besturentoezicht, stelseltoezicht, financieel toezicht), maar dat er slechts

beperkt[1] kwantitatieve eisen aan dat toezicht zijn gesteld. Dit maakt dat er ruimte is om (andere) afwegingen te maken in de prioritering en invulling van de toezichtstaken.

- Met de inspectie acht WJZ het *in theorie* denkbaar dat bij scenario 3 – en ook, maar in mindere mate – bij scenario 1 de toename van het aantal schoolbezoeken ertoe zou kunnen leiden dat een andere toezichtstaak niet of onvoldoende wordt ingevuld. Dat zou dan spanning of zelfs strijd met de WOT kunnen opleveren. Dat moet *de praktijk* gaan uitwijzen: de praktische uitvoering van het te kiezen scenario zal eerst moeten worden geëvalueerd, want op dit moment zijn er (nog) geen harde cijfers die tot spanning of strijd met de WOT concluderen.

Handelingsperspectief

- Alles overziend tekenen zich twee mogelijke ingroeimodellen af:
  - Ingroeimodel A: keuze voor scenario 1; officiële invoering per 2028, voorafgaand daaraan al extra opschaling langs de lijnen van scenario 2.
  - Ingroeimodel B: keuze voor scenario 2; officiële invoering per 2028 met de toezegging dat daarna op basis van een tussenevaluatie gewerkt wordt aan invoering van scenario 1.
- Enkele algemene aandachtspunten bij deze ingroeimodellen:
  - Model A lijkt meer conform de wens van de Kamer dan model B, maar is mogelijk ook ingewikkelder te realiseren voor de inspectie, omdat er al vóór 2028 sprake moet zijn van opschaling. In scenario 1 vindt een forse intensivering van het scholentoezicht plaats die aansluit bij de wens van de kamer, zonder dat er sterk op het stelsel- en bestuursgericht toezicht wordt ingeboet ten opzichte van de huidige situatie. In de praktijk zal vervolgtoezicht en handelen bij incidenten voorrang krijgen op de reguliere toezichtsactiviteiten, daarom is het van belang te monitoren of de beoogde opschaling wordt behaald en in welke mate er capaciteit benodigd is voor vervolgtoezicht en incidenten.
- Ingroeimodel B sluit beter aan bij de voorkeur van de inspectie, maar herbergt het reële risico in zich dat de Kamer de periodiciteit onaanvaardbaar vindt en daardoor (sneller) zal neigen naar scenario 3. Ingewikkeld aan model B is de combinatie van beperkte opschaling in scenario 2 en invoering 'pas' in 2028, waardoor het beeld kan ontstaan dat er niet snel genoeg gehandeld wordt om de inspectie weer meer in de scholen te krijgen. Het is een optie om in eerste instantie te kiezen voor dit ingroeimodel en bij signalen vanuit de Kamer dat opschaling van de periodiciteit noodzakelijk is alsnog te kiezen voor ingroeimodel A.
- In de voorliggende conceptbrief is een keuze voor scenario 2 met doorkijk naar scenario 1 (conform ingroeimodel B) verwerkt.

---

[1] Een kwantitatieve eis kan worden gelezen in artikel 11, lid 8, van de WOT. Daarin is bepaald dat de inspectie ten minste elke vier jaar een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende instellingen bezoekt.

- Bij de keuze van een scenario en de invoer daarvan worden geen financiële consequenties verwacht, omdat alles budgetneutraal binnen de bestaande budgettaire kaders van de inspectie dient te gebeuren.

Beleidsreactie op ADR

- Naar aanleiding van de genoemde uitzendingen van *Nieuwsuur* eind 2024 heeft onze SG de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) verzocht onderzoek te verrichten naar de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de frequentie van schoolbezoeken door de inspectie in het funderend onderwijs in de periode 2012-2021.
- Dit onderzoek is de afgelopen maanden uitgevoerd. Zowel het departement als de inspectie hebben op meerdere momenten meegekeken op conceptversies. De definitieve versie, inclusief managementreactie, moet nog worden opgeleverd. Het rapport gaat, zoals toegezegd, als bijlage bij de brief mee naar de Tweede Kamer.

Bevindingen ADR

- De ADR geeft in het onderzoek een reconstructie op basis van documenten en interviews. Het onderzoek richt zich op de periode tot 2021, omdat in 2021 de vierjaarsverplichting is losgelaten.
- De ADR stelt dat de onderzoeksvraag in een bredere context staat van de ontwikkeling van toezichtsbeleid en dat het antwoord op de onderzoeksvragen niet los gezien kan worden van die context, waaronder de ontwikkeling naar risicogericht en bestuursgericht toezicht.
- De ADR constateert voor de onderzochte periode 2012-2021 dat er bij de inspectie onvoldoende centraal gestuurd werd op het halen van de vierjaarsverplichting en geen centrale verantwoording over de frequentie van schoolbezoeken plaatsvond. Ook was er enkel decentrale registratie en planning van schoolbezoeken en bestond er geen consensus over de definitie van de term 'schoolbezoek'. De ADR beveelt aan deze registratie en verantwoording te verbeteren.
- Verder beveelt de ADR aan om de samenwerking en governancepraktijken van het departement en de inspectie te verbeteren. ← ?
- Ook beveelt de ADR aan om beter de dialoog over het onderwijstoezicht te voeren met de Tweede Kamer.

Beleidsreactie in de brief

- In de brief geeft u nogmaals aan dat u de ontstane situatie betreurt en dat een en ander anders had gemoeten.
- Ook geeft u aan de aanbevelingen van de ADR ter harte te nemen en verbeterstappen door te voeren. Een belangrijke stap is dat de inspectie voortaan in haar jaarverslag en jaarwerkplan expliciet zal terugkoppelen hoeveel schoolbezoeken zij heeft afgelegd en gaat afleggen.

Moties en toezeggingen

- Met deze Kamerbrief worden de hierboven toegelichte moties Rooderkerk en Kisteman afgedaan. Ook wordt een update gegeven ten aanzien van de voorgenomen invulling van de moties Kwint, Soepboer en Stoffer/Ceder m.b.t. de herziening van het onderwijsresultatenmodel.
- Er worden zes toezeggingen afgedaan:
    - De Tweede Kamer ontvangt een brief over de uitwerking van onaangekondigde bezoeken in de praktijk, met concrete aantallen.
    - Voor het einde van het jaar informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer op hoofdlijnen over de herziening van de inspectiekaders (uitvoering van de moties van de leden Kwint en Soepboer).
    - De Tweede Kamer wordt eind 2025 geïnformeerd over de contouren van het nieuwe onderzoekskader.
    - De Tweede Kamer ontvangt na de zomer de uitvoeringstoets, in ieder geval voor de begrotingsbehandeling.
    - De beleidsreactie op het ADR-rapport wordt na de zomer gedeeld met de Tweede Kamer.
    - De resultaten van de peer review over de werkwijze van de inspectie worden met de Tweede Kamer gedeeld.

Financiële gevolgen

- De scenario's voor de motie Rooderkerk zijn uitgewerkt binnen de bestaande budgettaire kaders van de inspectie. De keuze voor een scenario en de uitvoering daarvan hebben daarom geen financiële gevolgen.

Proces

- Naar verwachting ontvangen u, SOCW, en MOCW (als mede-ondertekenaar) medio november de definitieve versie van de brief ter ondertekening. Hierin zijn de openstaande punten en uw feedback verwerkt.
- De Kamerbrief moet voor het einde van het jaar worden verzonden om te voldoen aan toezeggingen aan de Kamer.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

nota

TER BESLUITVORMING
Aan: SOCW

Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs

Van
[redacted]
T [redacted]

Datum
19 september 2025

Referentie
53199763

Intern OCW afgestemd
OVO, WJZ, IvhO

NtB Verkenning handhavingsinstrumentarium

Aanleiding

In de Kamerbrief over versterkt toezicht van 27 november 2023 is aangekondigd te verkennen hoe handhavingsmogelijkheden verbeterd kunnen worden. Voor deze verkenning was het nodig om eerst ervaring op te doen met de werking van het huidige instrumentarium. Dat instrumentarium is nu in een aantal casussen beproefd. Op basis daarvan is een verkenning gedaan naar mogelijke verbeteringen. De uitkomsten van deze verkenning vindt u in deze nota. Uw ambtsvoorganger heeft in de Kamerbrief met een stand van zaken van Pvo van 19 juli 2024 toegezegd de Kamer te informeren over deze verkenning.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om:

- De vier inhoudelijke knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen (zie tabel bij Kernpunten) nader uit te laten werken conform het voorgestelde proces, namelijk:
  - aansluiten bij lopende trajecten zoals de herziening van het onderwijsresultatenmodel en de evaluatie van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs (hierna: WUBI) gebruiken om – indien dat noodzakelijk en wenselijk blijkt – wetgeving aan te passen.
- Eventuele andere knelpunten die u signaleert aan ons mee te geven.
- In te stemmen met de passage in de Kamerbrief over Toezicht waarmee de Tweede Kamer over deze verkenning geïnformeerd wordt; zie Kamerbrief in deze takenlijn.

Kernpunten

- Leerlingen zijn de dupe als een school niet goed presteert. Die situatie moet daarom zo kort mogelijk duren.
- In de meeste gevallen biedt het huidige handhavingsinstrumentarium voldoende mogelijkheden om in te grijpen.
- Van belang is in dit verband dat de WUBI de aanwijzingsbevoegdheid aanzienlijk heeft uitgebreid. Deze bevoegdheid ziet nu ook op situaties waarin een schoolbestuur *langdurig* na heeft gelaten de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit. De inspectie heeft tot nog toe geen wanbeheer op deze grondslag geconstateerd.

- Toch zijn er enkele situaties waarin ook andere interventiemogelijkheden wenselijk kunnen zijn. Hieronder staat een overzicht van de knelpunten en de mogelijke oplossingsrichting:

Knelpunt	Mogelijke oplossing	Proces
1. Niet voldoen aan een aanwijzing, ondanks opleggen financiële sancties.	*Wetswijziging:* In de wet opnemen dat de bekostiging dan kan worden beëindigd (ultimum remedium)	Meenemen in de evaluatie WUBI (start 2026).
2. Onderwijskwaliteit schiet langdurig tekort, maar de inspectie constateert geen wanbeheer, en er is geen sprake van twee keer Zeer Zwak met leerresultaten.	Beter benutten wettelijke bepalingen wanbeheer.	De inspectie komt met een voorstel voor een passende werkwijze.
3. Geen mogelijkheid om de bekostiging te beëindigen bij eindoordeel Zeer Zwak bij niet te beoordelen leerresultaten	*Wetswijziging:* In de wet opnemen dat de bekostiging kan worden beëindigd bij twee keer Zeer Zwak en niet te beoordelen leerresultaten, en mogelijk ook bij Zeer Zwak op grond van andere standaarden.	Onderdeel van mogelijke wetswijziging onderwijsresultaten-model inspectie (besluitvorming in oktober 2025), anders meenemen in de evaluatie WUBI
4. Onherstelbare tekortkoming waardoor geen financiële sanctie kan worden opgelegd, omdat we alleen herstelsancties kennen.	*Wetswijziging:* nieuw instrument van bestuurlijke boete. *Alternatief:* een bestuursverbod (onderdeel van het wetstraject Eisen stellen aan het bestuur en intern toezicht).	Meenemen in de evaluatie WUBI.

- Een nieuwe, veel capaciteit vergende wetswijziging in gang zetten of aankondigen wordt afgeraden omdat het handhavingsinstrumentarium, door middel van de WUBI, recent is uitgebreid en de WUBI nog geëvalueerd zal worden. Nut en noodzaak is op dit moment ook nog niet voldoende onderzocht.
- Daarom wordt u geadviseerd de mogelijke oplossingsrichtingen mee te nemen in het eventuele wetstraject rond het onderwijsresultatenmodel van de inspectie of de evaluatie van de WUBI (die start in 2026). Op dat moment zal ook het nut en de noodzaak verder onderzocht worden.
- Mocht uit de evaluatie van de WUBI blijken dat nieuwe wetgeving wenselijk is, dan zal nieuwe wetgeving niet eerder dan 2029 in werking treden.

Toelichting

Algemeen
In gevallen waarin scholen of schoolbesturen zich niet aan de wettelijke vereisten houden, heeft de inspectie een aantal interventiemogelijkheden. Leiden deze interventies niet tot het gewenste effect (herstel), dan kan worden geëscaleerd naar fase E van de escalatieladder waarin het beleidsdepartement regie heeft en verder kan ingrijpen door de inzet van interventies die buiten de bevoegdheidssfeer van de inspectie liggen en alleen door de bewindspersoon kunnen worden ingezet: gesprek met bewindspersoon, een inhouding van 16-100% inhouding van de bekostiging, (spoed)aanwijzing bij (vermoeden van) wanbeheer en de beëindiging bekostiging bij herhaald eindoordeel Zeer Zwak (indien de leerresultaten onvoldoende zijn).

WUBI
Het handhavingsinstrumentarium, en in het bijzonder de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister, is per 1 augustus 2023 uitgebreid door middel van de WUBI. De WUBI regelt onder meer het volgende:

- Met de komst van de WUBI is de definitie van wanbeheer, en daarmee ook de gronden voor het opleggen van een aanwijzing, uitgebreid. Zo is het onder meer mogelijk om een aanwijzing te geven indien een bevoegd gezag in ernstige mate of langdurig tekortschiet in het nemen van maatregelen die noodzakelijk zijn ter waarborging van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs.[1] Voorheen kon ingrijpen op deze grondslag alleen maar bij ernstig tekortschieten door het bestuur én als bovendien ook nog de kwaliteit van het stelsel in gevaar zou komen. Vóór inwerkingtreding van de WUBI was het dan ook nauwelijks mogelijk om op deze grondslag een aanwijzing op te leggen.
- De WUBI heeft ook expliciet geregeld dat het mogelijk is om in te grijpen bij grote problemen met de afsluiting van het onderwijs (n.a.v. de eindexamencrisis bij LVO in Maastricht), of bij het handelen in strijd met de sociale veiligheid of de burgerschapsopdracht.

Binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de WUBI (dus uiterlijk 1 augustus 2028) moet er een evaluatie aan de Kamer worden gezonden. In 2026 zal worden gestart met deze evaluatie.

Verkenning
Voor de verkenning naar het handhavingsinstrumentarium was het nodig om eerst ervaring op te doen met de werking van het huidige instrumentarium. Dat instrumentarium is nu in een aantal casussen beproefd. Ook zijn afgelopen periode, samen met de inspectie, verschillende casussen geëvalueerd. In de meeste gevallen biedt het huidige handhavingsinstrumentarium voldoende mogelijkheden om in te grijpen. Er is ook gekeken naar alternatieven, bijvoorbeeld door de interventiemogelijkheden binnen andere sectoren te onderzoeken, maar dat heeft niet geleid tot nieuwe handelingsopties. Onze mogelijkheden om in te grijpen worden immers ook bepaald door de inrichting van

[1] Art. 153, tweede lid, onder b, van de WPO en art. 3.38, tweede lid, onder b, van de WVO 2020.

het stelsel en onderwijswetgeving.

Ondanks dat het handhavingsinstrumentarium op hoofdlijnen voldoet, zijn er situaties waarin andere interventiemogelijkheden wenselijk kunnen zijn. Op basis daarvan zijn onderstaande knelpunten en voorgestelde oplossingsrichtingen tot stand gekomen.

[redacted]

Datum
19 september 2025

[redacted]

- [redacted]
- [redacted]
- [redacted]

[redacted]

- [redacted]
- [redacted]

Datum
19 september 2025

[redacted]