Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport Informatieverstrekking over de Bezoekfrequentie van de Inspectie van het Onderwijs aan scholen in het Funderend Onderwijs in de periode 2012-2021

Colofon

Titel	Informatieverstrekking over de Bezoekfrequentie van de Inspectie van het Onderwijs aan scholen in het Funderend Onderwijs in de periode 2012-2021
Uitgebracht aan	Secretaris-generaal ministerie van OCW
Datum	2 oktober 2025
Kenmerk	2025-0000475895
Referentienummer	2024-OCW-009

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Samenvatting—5

1 Inleiding—9
1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever—9
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen—9
1.3 Afbakening en context van de vraagstelling—9
1.4 Definities en leeswijzer—11

2 Ontwikkelingen en factoren in het verloop van de informatieverstrekking—12
2.1 Uitzending Nieuwsuur komt als een verrassing—12
2.2 De rol van de vierjaarsbezoeken verandert tijdens de ontwikkeling van risicogericht toezicht—13
2.3 De verschillende betekenissen van het begrip vierjaarsbezoek waren een bron van misverstanden—13
2.4 Effectiviteit en motief voor de vierjaarlijkse bezoeken op schoolniveau betwijfeld—14
2.5 Meer vormen van toezicht: het fysiek bezoeken van scholen werd minder belangrijk—14
2.6 Er waren zorgen over de overgang naar bestuursgericht toezicht—15
2.7 Visie op toezicht: twee zienswijzen staan naast, maar soms ook tegenover elkaar—15

3 De Tweede Kamer ontvangt jaarlijks beleidsinformatie, maar krijgt geen inzicht in realisatie vierjaarsbezoeken—17
3.1 De periode 2012-2014: Risicogericht toezicht en elke school wordt minimaal eenmaal in de 4 jaar bezocht—18
3.2 De periode 2015-2016: Opmaat naar bestuursgericht toezicht en een ‘representatief’ aantal schoolbezoeken—18
3.3 De periode 2017-2019: Start vierjaarscyclus 2017-2021 met elk jaar de toezegging dat alle scholen worden bezocht—19
3.4 De periode 2020-2021: De haalbaarheid van de vierjaarsbezoeken op schoolniveau staat onder druk—20

4 Tekortschietende waarborgen voor juiste en volledige informatieverstrekking—22
4.1 Bevindingen bij de afspraken over informatieverstrekking—22
4.1.1 Het jaarwerkplan—22
4.1.2 De Staat van het Onderwijs—23
4.1.3 De managementafspraken—23
4.1.4 Het jaarverslag van de inspectie—23
4.1.5 Overige informatievoorziening—24
4.1.6 Reguliere overlegstructuur—24
4.1.7 Managementrapportages en slotrapportages bij de inspectie—25
4.2 Onontwikkelde waarborgen bij OCW leiden tot de onduidelijkheid over de informatieverstrekking—26
4.2.1 Verantwoordelijkheid, sturing en betrokkenheid bij OCW is onduidelijk—26
4.3 Waarborgen bij inspectie decentraal ingericht, geen centraal overzicht—27

4.3.1 De grondslag voor uitvoeren van de vierjaarlijkse schoolbezoeken is in de periode 2012-2021 niet formeel wettelijk bepaald—27
4.3.2 Uitvoering vierjaarsverplichting bij inspectie in limbo tussen nut en loyaliteit—28
4.3.3 De inzet bij de inspectie om de vierjaarverplichting te realiseren was hoog—29
4.3.4 Planning en sturing op de vierjaarstermijn ligt bij de onderwijssectoren van de inspectie—29
4.3.5 Geen eenduidige registratie, presentatie en definitie van wat telt als een schoolbezoek—30
4.3.6 De jaarverslagen van de inspectie waren onduidelijk over het behalen van het doel om elke school eens in de 4 jaar te bezoeken.—30
4.3.7 Communicatieve misverstanden door verschillende formuleringen—30

5 Lessen en verbetermogelijkheden voor de informatieverstrekking—32
5.1 Recapitulerend: een verschil in visie en wat telt nu écht?—32
5.1.1 Waarom wordt er (niet) geteld?—32
5.1.2 Wat wordt er (niet) geteld?—33
5.1.3 Wie telt er (mee)?—33
5.1.4 Hoe wordt er geteld?—33
5.2 Perspectief op sterker bestuurlijk handelen bij informatieverstrekking—34
5.2.1 Bestuurskracht versterken door de dialoog te zoeken—34
5.2.2 Interne governance versterken om herhaling te voorkomen—35

6 Verantwoording onderzoek—37
6.1 Werkzaamheden en afbakening—37
6.2 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging—37
6.3 Verspreiding rapport—37

7 Ondertekening—38

8 Bijlage(n)—39
8.1 Bijlage 1: Managementreactie van het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs—39
8.2 Bijlage 2: Overzicht van de verschillende onderzoeken die de Inspectie van het Onderwijs hanteert—40

Samenvatting

Verrassing!

De boodschap van de uitzending van Nieuwsuur op 31 oktober 2024 verraste niet alleen de Tweede Kamer maar ook de Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW. Het lukte de inspectie niet om elke 4 jaar alle scholen in het primair onderwijs te bezoeken, aldus Nieuwsuur. Dit was een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer die dateerde uit 2007.[1]

Tekenend zijn de meermaals herhaalde uitspraken die wij hoorden in interviews met betrokkenen bij het ministerie van OCW die erop neerkomen dat zij nooit hadden verwacht hierover verantwoording te moeten afleggen. Er waren hierover nooit eisen geformuleerd, niet in een motie[2] en niet intern bij het ministerie van OCW zelf. Betrokkenen bij het ministerie waren ook verrast dat informatieverstrekking over het realiseren van de vierjaarlijkse schoolbezoeken blijkbaar niet 'gemanaged' was.

De leiding en medewerkers van de inspectie waren vooral verrast dat de Tweede Kamer teruggreep op een opdracht die al sinds augustus 2021 niet meer gold en ervan uitging dat het elke 4 jaar bezoeken van alle scholen in de periode daarvoor een realiseerbare opdracht zou zijn, zo blijkt uit onze onderzoeksgesprekken. Voor de inspectie was immers duidelijk, zo blijkt uit interviews, dat dit toezichtinstrument niet (meer) passend was, en zelfs een knelpunt werd, in het inmiddels gewijzigde risicogerichte en bestuursgerichte toezichtbeleid. Het verbaast de inspectie dat deze boodschap niet is blijven hangen, terwijl die meermaals is gecommuniceerd, vooral tijdens de beleidsontwikkeling naar risico- en bestuursgericht toezicht.

Dit heeft geleid tot de vraag van de secretaris-generaal van het ministerie van OCW aan de ADR om te onderzoeken hoe de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de frequentie van schoolbezoeken in het funderend onderwijs is verlopen. We hebben ons onderzoek naar het antwoord op deze vraag afgebakend voor de periode 2012-2021.

Vraagstuk in context

Ons onderzoek wijst uit dat de vraag van de opdrachtgever niet los kan worden gezien van de context waarin het toezichtbeleid is ontwikkeld en waarin de inspectie het toezicht op scholen heeft vormgegeven. Bijna alle geïnterviewden verwijzen namelijk eerst naar factoren buiten het directe proces van de informatieverstrekking, als zij uitleggen hoe die informatieverstrekking heeft plaatsgevonden. We hebben deze context dan ook 'meegenomen' in ons onderzoek, naast de meer specifieke vraag hoe de informatieverstrekking is verlopen.

Hieruit zijn twee verklarende patronen naar voren gekomen die de omgang met de informatieverstrekking in belangrijke mate bepalen:

- het verschil in visie op het belang van de vierjaarsverplichting;
- de niet-effectieve waarborgen in de samenwerking tussen het ministerie van OCW en de inspectie rond de informatieverstrekking over de vierjaarsbezoeken.

[1] Algemeen overleg (AO) 3 oktober 2007.

[2] Dit was zo in de onderzoeksperiode, want op 16 april 2025 is de motie-Rooderkerk aangenomen waarin verzocht wordt dat alle scholen periodiek (liefst vierjaarlijks) fysiek bezocht worden en dat daarover jaarlijks aan de Kamer wordt gerapporteerd. De Tweede Kamer wenst ook (vooraf) inzicht in de uitwerking daarvan.

Om de informatieverstrekking te verbeteren blijft, ook na 2021, handelingsperspectief nodig op vooral deze twee gebieden.

Twee verklarende patronen

Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie van OCW en de inspectie aan de ene kant en de Tweede Kamer aan de andere kant een verschillend perspectief hanteren. Zij kijken verschillend aan tegen de betekenis en het nut van het elke 4 jaar bezoeken van alle scholen in het primaire onderwijs: zijn de vierjaarlijkse schoolbezoeken een doel of een middel? De Tweede Kamer ziet de bezoeken als een nastrevenswaardig doel, blijkt uit de Kamerdebatten. De inspectie ziet ze als een (van de vele) middel(en), stelt ze in de interviews en een nota over dit onderwerp.[3] De betrokken partijen laten zich door de jaren heen door dit onderscheid leiden. Dat komt tot uiting in hun visie op het toezichtbeleid en vervolgens hun verwachtingen over de effectiviteit ervan en de werkwijze door de inspectie.

Een tweede verklarend patroon is dat in de formeel ingeregelde overleg- en rapportagestructuur tussen het ministerie van OCW en de inspectie zelden aandacht was voor de realisatie van de vierjaarsverplichting. Dit blijkt uit de verslagen van die overleggen en verklaart volgens ons deels de ontstane situatie die velen heeft verrast. De andere waarborgen bij het ministerie van OCW waren op dit onderwerp onvoldoende ontwikkeld of bleken weinig effectief. Het is relevant om deze waarborgen wel adequaat in te regelen, vanwege de hernieuwde politieke aandacht voor de periodieke fysieke schoolbezoeken. Bij de inspectie constateren we dat de sturing en verantwoording per onderwijssector is ingericht, maar dat een centrale inspectiebrede rapportage over de realisatie van de vierjaarsverplichting ontbreekt.

Gevolgen voor de informatieverstrekking.

De Tweede Kamer is jaarlijks via jaarwerkplannen, onderzoekskaders en jaarverslagen van de inspectie geïnformeerd over de vierjaarsverplichting. De informatieverstrekking vanuit deze documenten was eenzijdig en dun gezaaid. Eenzijdig, omdat de diverse documenten alleen beschrijven hoe de vierjaarsverplichting beleidsmatig wordt gezien. De documenten bieden geen overzichten over de realisatie (de feitelijke frequentie) van de vierjaarsverplichting in de vierjaarscyclus. En dun gezaaid, omdat het in de documenten (zie daarvoor paragraaf 4.1) vaak gaat om relatief korte passages die niet altijd goed vindbaar zijn. Het beeld wordt ook vertroebeld door wijzigende definities en omschrijvingen van wat op enig moment onder vierjaarsbezoeken wordt verstaan, vooral in de periode rond de inzet van het bestuursgerichte toezicht in 2017.

Naast deze reguliere informatiebronnen is in diverse Kamerbrieven, studierapporten en kabinetsreacties beleidsmatige aandacht besteed aan de rol van de vierjaarsbezoeken. Ook werden die, volgens de toenmalige inspecteur-generaal, regelmatig toegelicht in informele (niet-gedocumenteerde) overleggen met de Tweede Kamercommissie voor Onderwijs over de opzet van het vernieuwde toezicht en de proefperiode voor het nieuwe toezicht.

Het behalen van de vierjaarsverplichting leefde sterk bij zowel inspecteurs als de inspectieleiding. Zij hebben zich, ondanks twijfels over de toegevoegde waarde ervan, jarenlang ingespannen om per onderwijssector de vierjaarsbezoeken op schoolniveau te realiseren. De onderwijssectoren deden dat echter vooral voor hun interne planning en verantwoording, en niet met het oogmerk dat daarover buiten de inspectie verantwoording moest worden afgelegd. Per sector werd in Excel bijgehouden met welke onderzoeken aan de vierjaarsverplichting werd voldaan. De registratie van deze schoolbezoeken is nooit samengebundeld en inspectiebreed

[3] De nota van Inspectie aan SOCW (staatssecretaris) en MOCW (minister) van 30 oktober 2024 vermeldt "dat het vierjaarlijks bezoeken van basisscholen ook in de periode tot 2021 nooit een doel is geweest maar een middel".

bijgehouden. Deze 'opdracht' voerde de inspectie overigens uit in samenhang met het bestuursgerichte toezichtbeleid dat vanaf 2014 vorm kreeg.

De samenloop van bestaande twijfel aan de toegevoegde waarde van de vierjaarsbezoeken op schoolniveau, een uitbreidend takenpakket en een groeiend capaciteitsprobleem leidde tot het telkens bediscussiëren wat kan meetellen als volwaardig schoolbezoek. Er zijn nooit afspraken gemaakt over de criteria en/of richtlijnen waaraan de schoolbezoeken moesten voldoen om mee te kunnen tellen in de realisatie van de vierjaarsverplichting. Noch binnen de inspectie, noch tussen de inspectie en het ministerie, noch tussen de Tweede Kamer en de minister van OCW. De sectoren vulden dit naar eigen inzicht in.

Het bestuursdepartement was – hoewel formeel verantwoordelijk – niet intensief betrokken bij de beoordeling van een juiste of volledige informatieverstrekking over de vierjaarsverplichting aan de Tweede Kamer. Geen van de OCW-staf- en beleidsdirecties of OCW-bedrijfsvoeringdirecties voelden zich eigenaar voor het volgen en/of controleren in hoeverre de vierjaarlijkse schoolbezoeken plaatsvinden, blijkt uit gesprekken met OCW-functionarissen. De aandacht voor realisatie van de vierjaarsverplichting van schoolbezoeken valt daardoor bij het departement tussen wal en schip. Een mogelijke verklaring is dat onduidelijk was of de vierjaarsbezoeken een apart (beleids)doel of een (hulp)middel waren. Een doel wordt namelijk verwoord als beleidsinformatie door beleidsdirecties en een middel wordt behandeld als bedrijfsvoeringinformatie bij een bedrijfsvoeringsdirectie, volgens een topambtenaar bij OCW. Dit heeft onder andere tot gevolg, met name in dit geval, dat er verschillende oriëntaties op de informatiestromen naast elkaar bestaan. De stafdirectie FEZ ontving bijvoorbeeld de slotrapportages van de inspectie, maar volgde het onderwerp niet omdat er geen geld mee gemoeid was. Beleidsdirecties ontvingen, naast de formele rapportages van de inspectie, geen andere reguliere informatie.

Perspectief op verbetering

We constateren naar aanleiding van deze casus rond de vierjaarsbezoeken dat er verbeteringen mogelijk zijn in de bestuurskracht rond de toezichttaken van de inspectie. Zeker nu het onderwerp vierjaarsbezoeken door de motie-Rooderkerk weer op de politieke agenda staat. Ook is het verstandig na te gaan of onze bevindingen over de onderzoeksperiode tot 2022 omtrent enkele waarborgen in het governancesysteem tussen het ministerie van OCW en de inspectie, ook in 2025 nog geldig zijn en versterkt zouden kunnen worden.

Ten aanzien van bestuurskracht wijst ons onderzoek uit dat zowel de Tweede Kamer als het ministerie van OCW en de inspectie een sterke 'behoudkracht' tonen. Ze houden vast aan hun eigen sterke overtuigingen over het nut en de noodzaak van verplichte periodieke schoolbezoeken. Het verbeteren van de informatieverstrekking heeft de afgelopen 10 jaar nog niet tot onderling begrip geleid over de bijdrage van de vierjaarsbezoeken aan de kwaliteit van het onderwijs. Informatie verstrekken over de aantallen gerealiseerde schoolbezoeken of het nogmaals uiteenzetten van het bestuursgerichte toezichtbeleid is immers iets anders dan de lezer ook werkelijk bereiken. Een dergelijke *lock-in* situatie, waarbij een eenmaal gekozen oplossing (de verplichte fysieke vierjaarlijkse schoolbezoeken) tot norm is verworden, is overigens niet uniek in het onderwijsveld.[4] Ook bij andere inspecties en in andere domeinen is het een bekend verschijnsel.[5]

Dergelijke sterke overtuigingen staan een reflectieve dialoog over een volwaardige inzet op het bestuursgerichte toezicht blijkbaar in de weg. Al sinds 2015 wordt aangekoerst op een bestuursgericht toezichtbeleid, waarbij de inspectie de

[4] Het onderwijsveld wordt vaker gekenmerkt door "strong a priori beliefs, strongly tied both to our identities and our experiences", Burns and Köster 2016: 22.
[5] Reflecties op de Staat van het Toezicht, 2019.

effectiviteit van de vierjaarsverplichting betwijfelt. En in april 2025 heeft de Tweede Kamer een motie[6] aangenomen die verzoekt alle scholen periodiek fysiek te bezoeken en daarover jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren. Vaak kiezen partijen ervoor om in dergelijke situaties de dialoog te zoeken, om vraagstukken die daaruit naar boven komen bestuurlijk tijdig te agenderen en daardoor de bewustwording van de consequenties van de *strong beliefs* te verhogen. Een reflectieve dialoog met regelmatig contact over langere tijd, helpt om informatieverstrekking om te zetten in meer onderling begrip van elkaars uitgangspunten. Ook is periodiek agenderen van het onderwerp relevant, omdat het eventueel weer uitvoeren van periodieke schoolbezoeken bij alle scholen in het primair onderwijs voor de inspectie financiële en bedrijfsvoeringsconsequenties zal hebben.

In de praktijk leent de reguliere begrotingscyclus zich hiervoor. Het is een onvermijdelijk 'voertuig' om dergelijke dialogen periodiek te voeren. Door telkens de financiële en bedrijfsvoeringsconsequenties van de vierjaarsbezoeken te agenderen, ontstaat vanzelf op structurele wijze een serie gesprekken. Daardoor bestaat de mogelijkheid om bestuurlijk sterker op te treden en het realisatievermogen en het nut van de vierjaarsbezoeken aan te kaarten. We verwachten dat deze werkwijze effectiever zal zijn dan de spanning tussen de wens en de daad te bezweren met terugkerende tekstpassages in jaarplannen of jaarverslagen.

Ook het versterken van de governancepraktijk tussen het ministerie van OCW en de inspectie moet meer aandacht krijgen. Zonder versterkte waarborgen kan dezelfde dynamiek immers weer optreden als de motie-Rooderkerk in werking treedt en daarover aan de Tweede Kamer gerapporteerd moet worden.

Verbeteringen zijn te vinden in het verhelderen van de rollen en het daadwerkelijk invullen van de verantwoordelijkheden die het ministerie van OCW, de directies onderling binnen OCW, de inspectie en de Tweede Kamer zich (mogen) aanmeten rond de verantwoording over de realisatie van de vierjaarsverplichting. Dit is overigens altijd van belang, niet alleen voor de vierjaarsverplichting.
Uitgaande van realistische verzoeken en moties van de Tweede Kamer menen wij dat de volgende vraagpunten nuttige ingrediënten zijn voor een reflectieve dialoog over de invulling van effectieve governance. We verwachten dat daardoor een inzichtelijker proces rond de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer ontstaat.

- Wie stelt prioriteiten over de doelen en middelen in de uitvoering van toezichtbeleid en toont daarin doorzettingsmacht? En bij wie ligt in eerste instantie de verantwoordelijkheid om de politieke antenne af te stemmen op opdoemende vraagstukken waar de inspectie mee te maken krijgt?
- Wie bepaalt de haalbare (capaciteits)grenzen aan de uitvoering van de wensen van de Tweede Kamer en stelt deze tijdig en krachtig ter discussie? Hierbij moet aandacht zijn voor de afstemming binnen het ministerie van OCW bij vraagstukken die zowel beleid als bedrijfsvoering betreffen.
- Wie borgt dat duidelijke afspraken over informatieverstrekking worden gemaakt en opgevolgd?
- Wie monitort de realisatie van toezeggingen en moties over periodieke schoolbezoeken?

[6] Motie-Rooderkerk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 293, nr 791.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

Op 31 oktober 2024 bleek uit onderzoek van het programma Nieuwsuur dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) niet alle basisscholen elke 4 jaar bezoekt. In deze periode is twee derde van de basisscholen in een vierjaarscyclus bezocht, aldus Nieuwsuur.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) informeerde de Tweede Kamer in de periode 2014-2019 meermaals over het uitgangspunt dat elke school elke 4 jaar wordt bezocht. De inspectie had over die periode – zo blijkt nu – onvoldoende inzicht in het daadwerkelijke aantal bezochte basisscholen, doordat de registratie niet volledig was. Dit is mogelijk ook het geval voor middelbare scholen, en het is ook mogelijk dat het om een langere periode gaat.

De leiding van het ministerie van OCW wil meer inzicht in, en duidelijkheid over, de informatieverstrekking rond de zogenaamde 'vierjaarsverplichting', met name om te leren hoe deze verbeterd kan worden. De secretaris-generaal (SG) van het ministerie van OCW heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om onderzoek te doen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is niet beperkt tot inzicht bieden in het verloop van de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de frequentie van de schoolbezoeken in het funderend onderwijs. Het gaat ook om de lessen die hieruit te trekken zijn. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Hoe is de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de frequentie van schoolbezoeken door de Inspectie van het Onderwijs in het funderend onderwijs in de periode 2012-2021 verlopen?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe is de Tweede Kamer geïnformeerd over het beleid rond de frequentie van schoolbezoeken en de feitelijke frequenties?
2. Welke waarborgen hebben de inspectie en de minister van OCW getroffen voor een juiste en volledige informatieverstrekking over de frequentie van schoolbezoeken?
3. Welke factoren hebben een rol gespeeld bij onduidelijkheid over de informatieverstrekking over de frequentie van schoolbezoeken?
4. Welke lessen zijn te trekken uit de informatieverstrekking en wat zijn eventuele verbetermogelijkheden?

Het onderzoek heeft een breed perspectief. Naast het verloop van de informatieverstrekking brengen we ook waarborgen, verklarende factoren en lessen in kaart. Dit is bedoeld om een bijdrage te leveren aan het leerproces van de inspectie en het ministerie van OCW om de informatieverstrekking te verbeteren.

1.3 Afbakening en context van de vraagstelling

Rol en taak van de Inspectie van het Onderwijs

De taken van de inspectie staan beschreven in de Wet op het onderwijstoezicht.[7] De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Ze beoordeelt of scholen en andere onderwijsinstellingen in het primair (po), voortgezet en speciaal

[7] Zie wetten.nl - Regeling - Wet op het onderwijstoezicht - BWBR0013800.

onderwijs (vo en so), het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en het hoger onderwijs, voldoen aan wet- en regelgeving en of ze hun financiën op orde hebben. Daarnaast houdt de inspectie toezicht op het stelsel als geheel en rapporteert daarover. Dit bestaat uit het toezicht op naleving van de wet en (in het funderend onderwijs en het mbo) het bevorderen van de kwaliteitsontwikkeling.

Op stelselniveau rapporteert de inspectie over de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit in alle sectoren. De inspectie rapporteert gevraagd en op eigen initiatief aan de minister van OCW over de ontwikkeling van het onderwijs, in het bijzonder van de kwaliteit ervan. Jaarlijks stelt de inspectie een verslag op over de Staat van het Onderwijs. Daarnaast heeft de inspectie nog een aantal specifieke taken die in de Wet op het onderwijstoezicht beschreven zijn.

De inspectie valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCW, maar is tegelijkertijd professioneel onafhankelijk.[8] Het toezicht is aan de inspectie toegewezen. De inspectie stelt jaarlijks een jaarwerkplan op dat moet worden goedgekeurd door de minister. De minister kan de inspectie aanwijzingen geven, maar niet over de werkwijze die de inspectie hanteert of over haar oordelen.

Afbakening onderzoek

Ons onderzoek is gericht op de informatieverstrekking over de fysieke schoolbezoeken bij de verschillende onderzoeksvormen van de inspectie in de periode 2012-2021. Het gaat hierbij om scholen en instellingen in het funderend onderwijs.

De onderzoeksperiode voor het verkrijgen van informatie is afgesloten op 18 juni 2025. Gebeurtenissen en informatie na deze datum zijn niet in de analyse voor de beantwoording van de onderzoeksvragen meegewogen.

In dit onderzoek geven we **geen** uitsluitsel over de feitelijke frequenties van de verrichte schoolbezoeken in het funderend onderwijs. We gaan uit van het gegeven dat de vierjaarscyclus in de periode 2014-2019 geen praktijk is geweest.[9]

De volgende aspecten vallen buiten de scope van dit onderzoek. We hebben het volgende **niet** onderzocht:

- Het effect van de (afwijkende) frequentie van schoolbezoeken op de kwaliteit van het toezicht of de kwaliteit van het onderwijs.
- De kwaliteit van de uitgevoerde inspecties en het beleid rond de toezichtmix.
- De informatieverstrekking over andere vormen van toezicht dan fysieke schoolbezoeken.
- De frequentie van de fysieke schoolbezoeken bij het mbo en hoger onderwijs. Voor deze sectoren is nooit een vorm van een verplichting geweest om elke 4 jaar (of in een andere frequentie) alle instellingen of opleidingen te bezoeken. In het hoger onderwijs is het toezicht anders ingericht. Er is geen systematisch instellingstoezicht.
- De periode vóór 2012. Volgens de minister van OCW was de vierjaarscyclus van schoolbezoeken het uitgangspunt tussen schooljaar 2007/2008 en 2021. Het registratiesysteem van de inspectie, het Inspectie Basis InformatieSysteem (Ibis), is sinds 2012 in gebruik. Vóór 2012 vond de registratie op een andere manier plaats. Bovendien zijn veel betrokken medewerkers uit die periode niet meer beschikbaar. De reconstructie van de interne organisatie (waarborgen) zou daardoor onevenredig veel tijd kosten.
- De periode na 2021. De minister van OCW heeft de Tweede Kamer in 2021 expliciet geïnformeerd dat de inspectie niet meer elke school vierjaarlijks zal bezoeken.

[8] Zie wetten.nl - Regeling - Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties - BWBR0037073.

[9] Kamerbrief 31 293 nr. 760 van 31 oktober 2024.

1.4 Definities en leeswijzer

De volgende begrippen definiëren we in dit onderzoek als volgt:

- Funderend onderwijs: overkoepelende term voor het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, inclusief het speciaal onderwijs.
- Informatieverstrekking: de formele, schriftelijke informatie die de inspectie en de minister van OCW aanbieden aan de Tweede Kamer ter informatie en verantwoording. Informatieverstrekking kan in verschillende vormen plaatsvinden, bijvoorbeeld in Kamerbrieven, jaarplannen en -verslagen van de inspectie.
- Inspectie Basis InformatieSysteem (Ibis): centrale applicatie binnen de inspectie voor het primaire toezichtsproces en het vastleggen van alle informatie daaruit.
- Vierjaarsbezoek: het fysieke[10] schoolbezoek op een schoolvestiging. Geïnterviewden spreken in dit verband ook over de vierjaarsverplichting.

In de periode 2012-2021 zijn voor bezoekfrequentie diverse begrippen in gebruik (geweest). Die lijken soms op elkaar óf zijn in de loop der jaren van inhoud gewijzigd, vooral door de transitie naar het bestuursgerichte toezicht. De ene keer staat er dat "elke school eens in de vier jaar wordt bezocht", de andere keer dat "elk schoolbestuur en een deel van de scholen" eens in de 4 jaar wordt bezocht. We hebben geprobeerd dit zo zuiver mogelijk te formuleren. Ook uit de context wordt duidelijk wat er wordt bedoeld.

De antwoorden op de deelvragen 1 en 2 in hoofdstukken 3 en 4 zijn bevindingen op basis van feitelijke (schriftelijke) gegevens en de belevingswereld van geïnterviewden hierover. De antwoorden op de deelvraag 3, in onder meer hoofdstukken 2 en 4, en op deelvraag 4 in hoofdstuk 5 zijn verklarend bedoeld op basis van analyse van de ADR.

[10] En de digitale onderzoeken in de coronaperiode.

2 Ontwikkelingen en factoren in het verloop van de informatieverstrekking

Ons onderzoek maakt aannemelijk dat met name (beleids)ontwikkelingen en factoren buiten het directe proces van de formele en schriftelijke informatieverstrekking een belangrijke rol speelden bij de omgang met de vierjaarsbezoeken en de informatieverstrekking daarover. Bijna alle geïnterviewden verwijzen eerst naar deze geschiedenis en context als zij uitleggen hoe de informatieverstrekking heeft plaatsgevonden. Voordat we de onderzoeksvragen beantwoorden, schetsen we daarom kort en globaal enkele ontwikkelingen die geïnterviewden als relevant naar voren brengen.

Zonder kennisname van de context hoe geïnterviewden de ontwikkeling van het toezichtbeleid, en het gebruik van het instrument vierjaarsbezoeken daarbij, beschouwen, zou een beperkte kijk op de informatieverstrekking kunnen ontstaan. Om verbeter- en leerpunten voor de toekomst te kunnen formuleren (zie hoofdstuk 5), is het nodig hiermee rekening te houden.

2.1 Uitzending Nieuwsuur komt als een verrassing

De boodschap van de uitzending van Nieuwsuur op 31 oktober 2024 is dat het de inspectie niet lukte de toezegging van de minister na te komen om elke 4 jaar alle scholen in het primair onderwijs te bezoeken. Dit heeft zowel de Tweede Kamer als de leiding van het departement verrast, blijkt uit de reacties na de nieuwsuitzending. Tekenend is de meermaals herhaalde uitspraak dat betrokkenen bij het ministerie van OCW nooit hadden verwacht hierop te worden aangesproken. Daartoe zijn nooit eisen geformuleerd, niet in een motie[11] en niet door OCW zelf. Meerdere geïnterviewden bij OCW waren verrast dat informatieverstrekking over het realiseren van vierjaarsverplichting blijkbaar niet 'gemanaged' was.

De leiding en medewerkers van de inspectie waren verrast dat de Tweede Kamer teruggreep op een opdracht die al sinds augustus 2021 niet meer gold. De inspectie erkent de bevinding van Nieuwsuur[12], maar is verrast dat de Tweede Kamer het elke 4 jaar bezoeken van alle scholen de afgelopen jaren als realiseerbare opdracht heeft opgevat. Voor de inspectie was het duidelijk dat dit toezichtinstrument niet (meer) passend was in het gewijzigde risicogerichte en bestuursgerichte toezichtbeleid, aldus de inspecteur-generaal.

De leiding van de inspectie leefde in de veronderstelling dat Tweede Kamerleden op de hoogte waren van de moeilijkheden rond het behalen van de vierjaarsverplichting, blijkt uit ons gesprek met de toenmalige inspecteur-generaal. In de voorbereiding van het nieuwe bestuursgerichte toezicht zijn volgens haar frequent rechtstreekse gesprekken geweest tussen de inspectie en leden van de vaste Kamercommissie. Volgens de inspectieleiding heeft de inspectie de Tweede Kamer in individuele gesprekken en presentaties geïnformeerd over de opzet van het nieuwe toezicht en de proefperiode met pilots. De inspectie maakte toen ook

[11] Dit was zo in de onderzoeksperiode, want op 16 april 2025 is de motie-Rooderkerk aangenomen waarin verzocht wordt dat alle scholen periodiek (liefst vierjaarlijks) fysiek bezocht worden en dat daarover jaarlijks aan de Kamer wordt gerapporteerd. De Tweede Kamer wenst ook (vooraf) inzicht in de uitwerking daarvan.

[12] Hoorzitting met de inspecteur-generaal over het nieuws dat de inspectie al jaren veel minder basisscholen bezoekt dan aan de Kamer is beloofd | Debat Direct, 16 januari 2025. Nota van Inspecteur-generaal aan SOCW en MOCW d.t.v. SG n.a.v. uitzending Nieuwsuur, 25 oktober 2024.

duidelijk dat zij wenste te stoppen met de vierjaarsverplichting vanwege de onhaalbaarheid ervan in de vormgeving van het vernieuwde toezicht. Van deze gesprekken zijn echter geen verslagen beschikbaar.

2.2 De rol van de vierjaarsbezoeken verandert tijdens de ontwikkeling van risicogericht toezicht

In 2002 stond in de wet op het onderwijstoezicht dat alle scholen in het funderend onderwijs jaarlijks onderzocht moesten worden. Na enkele jaren bleek dat dit niet goed lukte. De inspectie ging voor een deel over tot bureauonderzoek. De overgang van fysieke schoolbezoeken naar vaker bureauonderzoek verliep geleidelijk, en ging gepaard met de trend naar meer data-analyse. De focus lag daardoor op scholen waar kwaliteitsrisico's werden gesignaleerd. In 2007 is overgegaan op risicogericht toezicht.[13] In de risicogerichte aanpak onderzoekt de inspectie vooral scholen die aanwijsbaar het risico lopen niet de kwaliteit van het onderwijs te kunnen borgen. Verplichte vierjaarlijkse schoolbezoeken op alle scholen pasten niet goed in deze visie, vond de inspectie.

In het algemeen overleg van 3 oktober 2007 verdedigden de minister en staatssecretarissen de plannen voor risicogericht toezicht. Vooraf was al duidelijk dat de minister de Tweede Kamer tegemoet moest komen op het punt dat elke school minstens eenmaal in de 4 jaar zou worden bezocht met enige vorm van onderzoek. Tijdens dit algemeen overleg is aan de Tweede Kamer dan ook de toezegging gedaan dat de "po- en vo-scholen tenminste eenmaal in de vier jaar zullen worden bezocht".[14]

Hierdoor ontstond een mix van een risicogerichte aanpak van het toezichtbeleid en een toezichtinstrument dat daarbij, volgens de inspectie, minder effectief werkt. De inspectie moest deze toezegging nakomen, maar kon zelf invullen hoe ze dat zou doen. De Tweede Kamer stelde daar geen verdere eisen aan, blijkt uit het verslag van het algemeen overleg. De toezegging van de bewindslieden om de inspectie elke 4 jaar de scholen te laten bezoeken is niet in de begroting van het ministerie van OCW opgenomen (i.c. bijlage moties en toezeggingen).[15] We hebben ook niet geconstateerd dat deze toezegging bij OCW werd gemonitord.

2.3 De verschillende betekenissen van het begrip vierjaarsbezoek waren een bron van misverstanden

De periode 2010-2014 is een periode van grote bezuinigingen geweest. Dat viel samen met een inhoudelijke ontwikkeling in het toezichtbeleid in Nederland. De inspectie heeft dat vertaald naar bestuursgericht toezicht dat vanaf 2016 beleidsmatig werd ingezet. In de betreffende beleidsbrief van 2014[16] is onder meer ingegaan op onderwijskwaliteit, de vorm van bestuurlijk toezicht en de aanzet tot meer risicogericht werken. Het onderwerp vierjaarsbezoeken was daarin géén hoofdpunt.

Met de ontwikkeling van het bestuursgerichte toezicht wijzigde bij de inspectie ook het denken over de vierjaarsbezoeken op schoolniveau. Een voormalig topambtenaar verwoordt dat als volgt: "De mindset bij de inspectie tijdens die periode was om niet meer hard vast te houden aan het exact elke school elke 4 jaar bezoeken". Ook de inspectie zit op deze lijn: "het vierjaarlijks bezoeken van scholen was het uitgangspunt…(maar)…de effectiviteit van de interventies stond voorop en

[13] Zie bijvoorbeeld Staatscourant van 5 oktober 2007 waarin is vermeld dat "in dezelfde periode, met name vanaf maart 2007 is een inspectiebrede omslag naar risicogericht toezicht in gang gezet."
[14] Kamerstukken II, 2007/08, 30 183, nr. 19 over governance in het onderwijs.
[15] En volgens OCW ook niet bij de Tweede Kamer formeel als toezegging geregistreerd.
[16] Beleidsbrief bestuursgericht toezicht Onderwijsinspectie, Kamerstuk 33 905, nr. 1, Transitie in onderwijstoezicht, 28 maart 2014.

minder het behalen van specifieke aantallen".[17] Uitgangspunt werd om de schoolbesturen te bezoeken en, zo nodig, de scholen op basis van hun risicoprofiel. Het begrip 'vierjaarsbezoek' kreeg in dit beleidsontwikkelingsproces dus een andere betekenis: het sloeg niet meer op de bezoeken op schoolniveau, maar op de bestuursbezoeken e*n de onder dat bestuur vallende scholen en opleidingen*.[18] De vierjaarsverplichting op schoolniveau bleef als aparte opdracht bestaan, maar werd voor de invulling ervan een onderdeel van de vierjaarscyclus voor de bestuursgerichte toezichtactiviteiten. De term bleef dezelfde, de inhoud wisselde. De connotatie bleef echter lange tijd bestaan dat op schoolniveau alle scholen elke vier jaar werden bezocht.[19] Geïnterviewden menen – met de kennis van nu – dat de communicatie daarover vanuit het ministerie en de inspectie in hun jaarverslagen, helderder had gekund. (In paragraaf 3.2 beschrijven we dat in diverse uitingen van de inspectie niet consistent duidelijk wordt dat niet meer alle scholen vierjaarlijks bezocht worden).

2.4 Effectiviteit en motief voor de vierjaarlijkse bezoeken op schoolniveau betwijfeld

In 2016 is de risicogerichte aanpak verder uitgewerkt in de beleidsontwikkeling rond bestuurlijk toezicht. De inspectie en OCW waren beiden geen voorstander om het middel vierjaarsbezoeken op alle scholen te handhaven, blijkt uit gesprekken met de inspectie en het departement. Het paste niet bij de bestuursgerichte aanpak, was niet effectief en de capaciteit ervoor ontbrak. De wijzigingswet op de Wet op het onderwijstoezicht van 2016 bepaalde echter dat de inspectie ten minste elke 4 jaar een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende instellingen bezoekt.

De reden om de vierjaarsbezoeken op schoolniveau na 2017 te handhaven, is geïnterviewden niet altijd duidelijk. Volgens enkele geïnterviewden gaat het om een 'uitruil' bij de wens van de Tweede Kamer om ook onder dit nieuwe bestuursgerichte toezichtbeleid alle scholen elke 4 jaar te bezoeken, ondanks de vele (informele) discussies over nut en noodzaak daarvan. Voor de inspectie was dat ingewikkeld omdat zij niet (meer) was toegerust voor die taak. Bij de begroting van 2017 (augustusbrief 2016) is daarom € 2 miljoen als compensatie voor schoolbezoeken toegevoegd aan de begroting van de inspectie.

2.5 Meer vormen van toezicht: het fysiek bezoeken van scholen werd minder belangrijk

Met de ontwikkeling van het bestuursgerichte onderzoek in de jaren 2014 tot en met 2016 ontwikkelde ook de toezichtmix. Er werden meer en andersoortige onderzoeksvormen toegevoegd aan het onderzoekrepertoire.[20] Ook deden zich een aantal incidenten voor, zoals de examencrisis bij het vmbo Maastricht. Die vroegen veel aandacht van de inspectie.

De inspectie was zich schijnbaar niet voldoende bewust van de communicatieve implicaties van het nieuwe toezichtbeleid en de vele onderzoeksvormen in de toezichtmix buiten de kring van direct betrokkenen bij het bestuursdepartement en de inspectie. Een hoge ambtenaar van de inspectie licht toe dat zowel de inspectie als het ministerie in de onderlinge communicatie hetzelfde dachten over de bedoeling van de schoolbezoeken. Als bijvoorbeeld in het jaarverslag van de inspectie stond dat alle scholen eens in de 4 jaar een bezoek kregen, dan wisten alle gesprekspartners dat dat niet altijd hetzelfde soort bezoek hoefde te zijn, maar dat

[17] Nota van Inspectie aan SOCW en MOCW d.t.v SG n.a.v. uitzending Nieuwsuur, 25 oktober 2024.
[18] Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33 905 nr. 10, Transitie in onderwijstoezicht, 20 juni 2016.
[19] In het Kamerdebat van 10 april 2025 kwam dit ook een aantal keer expliciet naar voren.
[20] Zie bijlage 2 voor een overzicht van de onderzoeksvormen die de inspectie hanteert.

het ook onderdeel kon zijn van een thema- of bestuurlijk onderzoek. Ook wisten zij dan dat deze bezoeken daardoor een verschillende diepgang konden hebben ("de magere bezoekjes") en niet altijd optimaal bijdroegen aan inzicht in de onderwijskwaliteit van de school.[21] Ook in andere interviews met inspectiemedewerkers kwamen we deze vanzelfsprekendheid tegen.

Verschillende geïnterviewden zien nu in dat uit de betreffende teksten ook gelezen kan worden dat elke school elke 4 jaar een volwaardig bezoek van de inspectie krijgt. Maar dat is volgens deze geïnterviewden al sinds 2014 niet meer de intentie. We zien daarbij een link met de sinds 2014 gegroeide mindset dat de vierjaarlijkse schoolbezoeken weinig effectief zijn in het risicogerichte en bestuursgerichte toezichtbeleid. Daardoor hadden enkele geïnterviewden een aantal jaar later niet verwacht dat ze zouden worden aangesproken op het feit dat de inspectie de scholen te weinig bezocht. Of zoals een voormalig topambtenaar van het ministerie van OCW het verwoordt: "In een Excelsheet hielden de directies *(van de inspectie)* bij welke onderzoeken werden uitgevoerd en wanneer. Maar de optelsom en het samenbrengen van alle bezoeken was minder belangrijk".

2.6 Er waren zorgen over de overgang naar bestuursgericht toezicht

Meerdere geïnterviewden, zowel bij de inspectie als het departement, hadden destijds zorgen over het centraal stellen van schoolbesturen bij het bestuursgerichte toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Ook sommige Tweede Kamerleden deelden deze zorgen, aldus de geïnterviewden. Bijvoorbeeld over de manier waarop financieel beleid werd gevoerd, en over de kwaliteit van bestuurders en het (interne) toezicht op de schoolbesturen. Schoolbesturen waren destijds vooral juridische, administratieve eenheden. Bestuursleden waren niet in eerste instantie aangesteld vanwege hun inhoudelijke onderwijskundige kennis. Het toevertrouwen van de zorg voor onderwijskwaliteit aan deze bestuursleden baarde inspecteurs vaak zorgen.

In de context van het invoeren van bestuursgericht toezicht speelde rond 2015-2016, en met name in het voortgezet onderwijs, ook dat de relatie met de schooldirecties in het algemeen "niet optimaal" was. Schooldirecties begrepen niet goed waarom zij minder belangrijk waren geworden voor het inzicht in de kwaliteit van het onderwijs en waarom de inspectie vooral bij de bestuurders aan tafel ging, blijkt uit gesprekken met medewerkers van de inspectie. Ook ontstond daardoor een nieuwe verantwoordingslaag. Immers, schoolbesturen vroegen de schooldirecties informatie om het gesprek met de inspectie goed te kunnen voeren.

2.7 Visie op toezicht: twee zienswijzen staan naast, maar soms ook tegenover elkaar

Meerdere geïnterviewden wijzen erop dat er twee zienswijzen zijn over de meest effectieve wijze om de kwaliteit van het onderwijs te borgen. In het discours staan deze zienswijzen naast, maar soms ook tegenover elkaar. Ze zijn onderdeel van een debat over toezicht op onderwijs dat in 2007 plaatsvond, daarna weer in 2016 en vervolgens in 2021 weer oplaait.

In de ene zienswijze wordt grote waarde gehecht aan een hoge intensiteit van fysieke schoolbezoeken als toezichtinstrument. Sommige Tweede Kamerleden vinden dat de kwaliteit van het onderwijs erbij gebaat is als inspecteurs elke 4 jaar

[21] Ook bij risicogericht toezicht is dit bekend. In een nota van de inspectie over de evaluatie van risicogericht toezicht (12 februari 2015) schrijft zij: "een bijzonder kenmerk van het risicogerichte toezicht is dat het vrijwel geheel de nadruk legt op de scholen aan de onderkant van het spectrum. Wanneer een school voldoende scoort komt die in het basisarrangement en is er niet of nauwelijks contact met de toezichthouder. Die komt volgens het algemene uitgangspunt eens in de vier jaar wel een kijkje nemen, maar een intensief schoolbezoek is dat niet".

elke school bezoeken, blijkt uit Kamerdebatten[22]. In deze visie zou een schoolbezoek schoolbesturen bovendien motiveren om werk te blijven maken van de onderwijskwaliteit. Bij enkele geïnterviewden van de inspectie is voor dit laatste punt wel begrip.

De andere zienswijze is die van de inspectie. In haar optiek[23] neemt de waarde van de vierjaarsverplichting af. Deze is minder effectief, omdat via andere soorten van onderzoek en de risicogerichte schoolbezoeken het zicht op de onderwijskwaliteit voldoende geborgd wordt. In deze visie is een goede toezichtmix effectiever dan schaarse capaciteit steken in het realiseren van fysieke vierjaarlijkse bezoeken op schoolniveau.

Geïnterviewden menen dat het ministerie en de inspectie er blijkbaar onvoldoende in zijn geslaagd om dit over te brengen. Daardoor bestaan er nog steeds twee werkelijkheden naast elkaar. De bril waarmee je kijkt naar het onderwerp is van cruciaal belang: zijn de vierjaarlijkse schoolbezoeken een doel of zijn ze een middel? Vanuit de Tweede Kamer worden, zo blijkt uit de debatten, de vierjaarsbezoeken als een doel gepresenteerd dat in cijfers kan worden bijgehouden. Het ministerie van OCW en de inspectie zien ze als een van de middelen in de uitvoering van het toezichtbeleid.[24]

[22] Bijvoorbeeld het algemeen overleg van 3 oktober 2007, maar ook meer recent het debat op 10 april 2025.
[23] Zie bijv. de afsluitende rapportage van de inspectie *Naar vernieuwd toezicht* van mei 2016.
[24] De nota van Inspectie aan SOCW en MOCW van 30 oktober 2024 vermeldt "dat het vierjaarlijks bezoeken van basisscholen ook in de periode tot 2021 nooit een doel is geweest maar een middel".

3 De Tweede Kamer ontvangt jaarlijks beleidsinformatie, maar krijgt geen inzicht in realisatie vierjaarsbezoeken

In dit hoofdstuk reconstrueren we per jaar de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer. We geven daarmee antwoord op deelvraag 1. We doen dat op basis van passages uit diverse documenten die aan de Tweede Kamer zijn gezonden en waarin over de vierjaarsbezoeken op schoolniveau is geschreven. We hebben de betreffende passages bewerkt tot een leesbaar geheel, waarbij de strekking niet is veranderd.
We presenteren het overzicht van informatie over schoolbezoeken aan de Tweede Kamer chronologisch in 4 perioden: 2012-2015, 2015-2016, 2017-2019 en 2020-2021.

De lezer kan uit de combinatie van de diverse documenten die aan de Tweede Kamer zijn gezonden in enig jaar afleiden hoe beleidsmatig met het vierjaarsbezoek op schoolniveau wordt omgegaan. De documenten geven geen overzichten van de realisatie van de vierjaarsverplichting in de vierjaarscyclus. De informatieverstrekking over de vierjaarsverplichting is daardoor eenzijdig gericht op beleidsinformatie.

De passages gaan vooral over de ontwikkelingen in het toezichtbeleid, met af en toe een verwijzing naar de vierjaarsverplichting. De toezegging uit 2007 om alle scholen in het po en vo te bezoeken, is tot 2014 jaarlijks als zodanig verwoord in diverse documenten. Vanaf 2014 worden dit schoolbezoeken aan risicoscholen en vervolgens worden vanaf 2016 schoolbezoeken onderdeel van een bredere mix van toezichtinstrumenten. De toezegging dat alle scholen in het primair onderwijs elke 4 jaar worden bezocht, blijft het mantra tot en met 2016 en vanaf 2017 is expliciet vermeld (zie jaarverslag 2016) dat de Tweede Kamer heeft bedongen dat de inspectie op elke school in het funderend onderwijs minimaal eenmaal in de 4 jaar langskomt.

De passages in de diverse documenten zijn in enkele gevallen niet eenvoudig toegankelijk of zelfs tegenstrijdig. Zo valt het bijvoorbeeld op dat in de periode 2012-2015 in de jaarwerkplannen telkens dezelfde zinsnede is gebruikt: "dat elke school in het primair en voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs minimaal eens per 4 jaar is betrokken bij een vorm van inspectieonderzoek". Het woord 'onderzoek' is echter niet gelijk aan 'bezoek'. In andere documenten in deze periode is geschreven dat elke school ten minste eens in de 4 jaar wordt bezocht.

Ook is in de documenten niet duidelijk zichtbaar, bijvoorbeeld in de inhoudsopgave, waar de relatief weinige passages over het onderwerp vierjaarsbezoeken staan. In diverse documenten[25] zijn ook passages opgenomen waarin meerdere bedoelingen naast elkaar bestaan. Passages in diverse documenten in enig jaar kunnen dan ook tegenstrijdig zijn of zo begrepen worden.

[25] Zie bijv. het rapport *Naar vernieuwd toezicht 2016* en het jaarwerkplan 2017.

3.1 De periode 2012-2014: Risicogericht toezicht en elke school wordt minimaal eenmaal in de 4 jaar bezocht

2012
In 2012 is in het jaarwerkplan 2013 vermeld dat elke school in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs en elk expertisecentrum minimaal eens per 4 jaar wordt betrokken bij een vorm van inspectieonderzoek. Dit gebeurt in principe binnen het risicogestuurde toezicht, maar kan ook plaatsvinden vanuit andere vormen van onderzoek.

In de toezichtkaders 2012 van de sectie primair, voortgezet en speciaal onderwijs staat dat in oktober 2007 met de Tweede kamer is afgesproken dat alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs één keer in de 4 jaar door de inspectie worden bezocht. Dit geldt dus ook voor scholen waar zich geen risico's voordoen. Als de risicoanalyse geen risico's laat zien, krijgt een school basistoezicht en elke school wordt dan ten minste eens in de 4 jaar bezocht. Het voorbehoud wordt gemaakt dat de inhoud van het basistoezicht kan wijzigen als gevolg van ontwikkelingen in het onderwijsveld.

2013
In 2013 is in het jaarwerkplan 2014 vermeld dat elke school in het primair en voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs minimaal eens per 4 jaar betrokken is bij een (fysieke) vorm van inspectieonderzoek. In augustus 2012 start de vierjaarscyclus voor deze schoolbezoeken.

2014
In 2014 is in het jaarverslag 2013 vermeld dat voor een beeld van de kwaliteit van het onderwijs elke school(vestiging) in het basisonderwijs, in het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs minimaal eens per 4 jaar wordt bezocht en dat de aard van zo'n onderzoek varieert. Overigens is het woord basistoezicht vervangen door standaardonderzoek met dezelfde inhoud: onderzoek naar resultaten, zorg en begeleiding, en kwaliteitszorg en de naleving van wettelijke vereisten.

In het jaarwerkplan 2015 is beschreven dat elke school in het primair en voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs minimaal eens per 4 jaar is betrokken bij een (fysieke) vorm van inspectieonderzoek.

3.2 De periode 2015-2016: Opmaat naar bestuursgericht toezicht en een 'representatief' aantal schoolbezoeken

2015
In 2015 staat in de brief van het ministerie OCW (Kamerbrief 28 maart) over Transitie in Onderwijstoezicht dat scholen met bovengemiddelde kwaliteit en een goede kwaliteitszorg minder frequent en minder intensief door de inspectie worden bezocht. Dit betekent dat bij goede scholen de inspectie de huidige cyclus van 4 jaar zal verruimen naar bijvoorbeeld 6 jaar. De inspectie bepaalt dus per schoolbestuur de mate van toezicht op het niveau van het bestuur en de onderliggende scholen.

In het jaarverslag 2014 van de inspectie staat dat sprake is van risicogericht toezicht en dat zij elke school minimaal eenmaal in de 4 jaar bezoekt. Meer specifiek wordt (nogmaals) vermeld dat zij in het basisonderwijs en het speciaal onderwijs elke schoolvestiging eens in de 4 jaar bezoekt. Voor het voortgezet onderwijs is dit niet zo expliciet verwoord.

De kabinetsreactie op het initiatiefwetsvoorstel voor een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht[26] laat een trendbreuk zien: "de bedoeling is dat ook in het funderend onderwijs de inspectie ten minste elke 4 jaar de besturen onderzoekt

[26] Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33 862, nr. 14, 11 september 2015.

tegelijkertijd met een representatief aantal van de onder een bestuur ressorterende scholen". De nadruk verschuift hiermee van fysieke schoolbezoeken naar risicogericht toezicht op bestuursniveau.

2016
In 2016 is in het rapport *Naar vernieuwd toezicht 2016* de omslag naar bestuursgericht toezicht in eerste instantie doorgezet. Het rapport vermeldt dat de inspectie niet meer elke vier jaar naar alle scholen gaat, maar elke vier jaar een onderzoek doet bij een bestuur en een deel van de scholen dat onder dat bestuur vallen. In het rapport staat ook "dat de keuze om elke vier jaar alle besturen te onderzoeken mede is ingegeven door een combinatie van effectiviteit en capaciteit. Het huidige vierjaarlijks onderzoek bij scholen leverde maar een beperkte meerwaarde op voor scholen, terwijl de tijdsinvestering fors is".

Dit standpunt is echter teruggedraaid toen de minister de Tweede Kamer heeft toegezegd dat de inspectie toch vanaf 2017 alle scholen in het funderend onderwijs elke vier jaar zal bezoeken. In de versie 2017 van het rapport met dezelfde titel is daarover vermeld dat het "uitgangspunt is dat ieder bestuur en *hun scholen* of opleidingen eens in de vier jaar een inspectieonderzoek krijgt" en "wat blijft is dat we vierjaarlijks alle scholen in het funderend onderwijs blijven bezoeken".

Ook de brief van de minister (20 juni 2016) over Transitie in Onderwijstoezicht maakt de keuze voor deze bestuursgerichte benadering duidelijk. De minister schrijft dat de inspectie vierjaarlijks onderzoek gaat doen bij elk bestuur en de onder dat bestuur vallende scholen en opleidingen, maar ook dat de inspectie in het funderend onderwijs elke 4 jaar elke school blijft bezoeken en onderzoeken.

Het jaarwerkplan 2017 heeft dezelfde strekking. Daarin is duidelijker aangegeven dat niet elke school onder een bestuur wordt onderzocht of bezocht. De schoolbezoekfrequentie in het funderend onderwijs blijft echter wel "elke vier jaar alle scholen". De beleidsonduidelijkheid over de effectiviteit van, en capaciteit voor, de vierjaarsbezoeken blijft. Er staat "elke vier jaar doen we onderzoek bij elk bestuur en een deel van zijn scholen of opleidingen", maar ook "in het funderend onderwijs blijven we elke vier jaar ook elke school bezoeken en onderzoeken".

De term vierjaarlijks onderzoek komt ook terug in de onderzoekskaders 2017 van het voortgezet speciaal onderwijs, de voorschoolse educatie en het primair onderwijs, en van het voortgezet onderwijs. Daarin wordt de term duidelijk gekoppeld aan het bestuursgerichte toezicht en de diverse onderzoeksvormen op schoolniveau. Dit zijn verificatieonderzoek, onderzoek naar risicoscholen en onderzoek naar goede scholen. Samen moeten deze onderzoeken leiden tot het bezoeken van alle scholen eens in de 4 jaar.

Vanaf 2016 (en ook in 2017 en 2018) wordt in de onderzoekskaders van de inspectie aangegeven dat een thematisch onderzoek niet altijd gekoppeld kan worden aan het vierjaarlijks onderzoek naar besturen en hun scholen. De aard van het vraagstuk bepaalt of een koppeling met het vierjaarlijks onderzoek mogelijk is.

3.3 De periode 2017-2019: Start vierjaarscyclus 2017-2021 met elk jaar de toezegging dat alle scholen worden bezocht

2017
In 2017 staat in het jaarverslag 2016 dat de bestuursgerichte toezichtsaanpak leidend is, maar dat de Tweede Kamer daarbij heeft bedongen dat de inspectie op elke school in het funderend onderwijs minimaal eenmaal in de 4 jaar langskomt. Daarvoor krijgt de inspectie extra middelen.

In het rapport *Naar vernieuwd toezicht 2017* van de inspectie komt meermaals naar voren dat de inspectie naast het vierjaarlijks onderzoek bij het bestuur, ook elke 4

jaar alle scholen in het funderend onderwijs blijft bezoeken. Dit onderzoek kan verschillende vormen hebben.

Ook in de onderzoekskaders 2017 voor primair, voortgezet en speciaal onderwijs, in het (ontwerp) jaarwerkplan 2018 en in de brief Transitie in onderwijstoezicht schrijven respectievelijk inspectie en het ministerie in soortgelijke bewoordingen over de vierjaarsbezoeken op schoolniveau.

2018
In 2018 is de informatie in de onderzoekskaders 2018 en jaarwerkplannen 2019 over de vierjaarsbezoeken op schoolniveau min of meer gelijk aan die in 2017.

2019
In 2019 wordt deze lijn voortgezet. In het jaarverslag 2018, jaarwerkplan 2020 en het rapport *Een jaar vernieuwd toezicht* staat dat in het funderend onderwijs elke 4 jaar alle scholen worden bezocht die niet in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en hun scholen zijn bezocht. Dit wordt als verplichting opgevat. "De Inspectie komt ook in 2019 dus elke vier jaar op alle scholen in het funderend onderwijs. Dit onderzoek kan verschillende vormen hebben, en vindt meestal plaats in het kader van een themaonderzoek".

In de brief van de minister van OCW bij de vaststelling van de begrotingsstaten van 1 november geeft de inspectie aan meer menskracht nodig te hebben bij de directie voortgezet onderwijs. Dit is nodig om adequaat te kunnen reageren op incidenten en gelijktijdig aan de vierjaarsverplichting bij besturen in het voortgezet onderwijs te kunnen blijven voldoen.

3.4 De periode 2020-2021: De haalbaarheid van de vierjaarsbezoeken op schoolniveau staat onder druk

2020
In het jaarverslag 2019 is vermeld dat door de toenemende complexiteit en het inspelen op actualiteiten of signalen, het vierjaarlijkse bezoek aan alle scholen in het funderend onderwijs onder druk komt te staan. Ook in de brief van de minister van OCW over de vaststelling begrotingsstaten is dit zeer kort vermeld.

In het rapport *Evaluatie vernieuwd toezicht* van de inspectie staat dat door het in grote mate stopzetten van het onderzoek op locatie (vanwege corona) er volgend schooljaar nog een groot aantal besturen en scholen moeten worden onderzocht in het kader van de vierjaarlijks onderzoek onder besturen. Vervolgens staat in het rapport dat dit ook geldt voor de vierjaarlijkse bezoeken aan scholen in het funderend onderwijs. Over de vierjaarsbezoeken op schoolniveau in het funderend onderwijs zijn verder geen passages meer opgenomen in de onderzoekskaders.

2021
De tendens naar effectiever onderzoek op schoolniveau zet door. De inspectie meent dat gerichter onderzoek op scholen mogelijk is door niet meer elke 4 jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken. In het jaarverslag 2020 schrijft de inspectie dat zij "bij het over een periode van vier jaar bezoeken van alle scholen in het funderend onderwijs, een achterstand opliepen". Zij deden daarom gericht onderzoek waar dat kon en waar dat belangrijk was. Om dat structureel te kunnen doen, hebben zij het voornemen om niet langer vast te houden aan een planning waarin zij elke 4 jaar alle scholen in het funderend onderwijs bezoeken.

Ook in de brief over de vaststelling van de begrotingsstaten schrijft de minister van OCW dat de inspectie het voornemen heeft om niet langer, zoals enkele jaren geleden aan de Tweede Kamer toegezegd, elke 4 jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken.

In het ontwerp jaarplan 2021 staat dan ook dat de inspectie in het funderend onderwijs niet langer elke 4 jaar alle scholen bezoekt die zij niet in het kader van het vierjaarlijks onderzoek bij besturen en hun scholen hebben bezocht. Althans, dit is niet langer een op zichzelf staand doel.

4 Tekortschietende waarborgen voor juiste en volledige informatieverstrekking

In dit hoofdstuk staat de deelvraag centraal *Welke waarborgen hebben de inspectie en de minister van OCW getroffen voor een juiste en volledige informatieverstrekking over de frequentie van schoolbezoeken?*
Met de term 'waarborgen' bedoelen we welke governance is ingericht om de onderlinge verhoudingen te regelen tussen de onafhankelijke inspectie en het kerndepartement van het ministerie van OCW. Governance bestaat onder andere uit communicatie- en overlegstructuren, rapportages, afspraken, regelingen, taak- en rolverdeling en verantwoordelijkheidsverdeling.

Het onderzoek wijst uit dat in de formeel ingeregelde overleg- en rapportagestructuur tussen het ministerie en de inspectie zelden aandacht was voor de realisatie van de vierjaarsverplichting. Dit verklaart volgens ons deels de ontstane situatie die velen heeft verrast. De andere waarborgen bij het ministerie van OCW zijn onvoldoende ontwikkeld of bleken weinig effectief op dit onderwerp. Bij de inspectie constateren we dat de sturing en verantwoording per onderwijssector is ingericht, maar dat een centrale inspectiebrede rapportage over de realisatie van de vierjaarsverplichting ontbreekt.

In paragraaf 4.1 beschrijven we onze bevindingen over de informatieverstrekking in de formele rapportages en overlegmomenten. In paragraaf 4.2 beschrijven we overige waarborgen en omstandigheden bij het ministerie van OCW. Deze overige waarborgen blijken niet structureel aanwezig of niet volledig ontwikkeld en we beschrijven ze daarom in de context die geïnterviewden ons daarover meegeven. Datzelfde doen we voor de waarborgen bij de inspectie in paragraaf 4.3.

4.1 Bevindingen bij de afspraken over informatieverstrekking

De inspectie is een onafhankelijk en zelfstandig organisatieonderdeel van het ministerie van OCW en kent bestuurlijk geen eigenaar, anders dan de minister.[27] De inspectie valt beleidsmatig onder de ministeriële verantwoordelijkheid en ambtelijk-organisatorisch is de secretaris-generaal van het ministerie van OCW het aanspreekpunt voor de inspecteur-generaal. De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) vormt het fundament van het toezichtstelsel. Dit is nader uitgewerkt in de Regeling Inspectie van het onderwijs 2018 (RIO). Ook de relatie tussen de inspectie en het departement is daarin benoemd. Voor de onderlinge (formele) informatieverstrekking zijn in de RIO de volgende documenten en overleggen geregeld die we in paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.6 beschrijven.

4.1.1 Het jaarwerkplan

De inspectie richt haar werkzaamheden in op basis van het jaarwerkplan. Over de inhoud van het jaarwerkplan vindt jaarlijks een werkconferentie en enkele specifieke overleggen plaats tussen de inspectie en het ministerie. De inspectie legt het ontwerp van het jaarwerkplan voor aan de minister. De minister legt het ontwerp voor aan de Staten-Generaal.

[27] De Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties meldt: "Een rijksinspectie is een dienst die ressorteert onder een minister en die bij of krachtens de wet is belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten" en ook "Een rijksinspectie is in de departementale organisatie direct onder de secretaris-generaal gepositioneerd."

Bevinding
Het jaarwerkplan is één van de belangrijkste communicatiemiddelen met de Tweede Kamer. In de jaarwerkplannen van de jaren 2012-2021 zijn geen passages gewijd aan de realisatie, de feitelijke frequenties, van de vierjaarstermijn. Maar zoals in hoofdstuk 2 is vermeld, zijn daarin wel elk jaar voornemens hierover opgenomen.

4.1.2 De Staat van het Onderwijs

De inspectie stelt jaarlijks een verslag op over de Staat van het Onderwijs. Dit verslag bevat onder andere de belangrijkste kwalitatieve ontwikkelingen van het Nederlandse onderwijs. Ook wordt aandacht besteed aan de beleidsgebieden die zijn opgenomen in het jaarwerkplan. Na vaststelling stuurt de inspectie dit verslag naar het ministerie voor feitelijke controle en voor de voorbereiding van een adequate beleidsreactie van de minister. De inspectie informeert in een regulier overleg de minister over de belangrijkste bevindingen uit het verslag. De minister stuurt de Staat van het Onderwijs namens de regering naar de Staten-Generaal.

Bevinding
De Staat van het Onderwijs is één van de belangrijkste communicatiemiddelen met de Tweede Kamer. Behalve in 2012 bevatten deze publicaties in de jaren daarna geen concrete informatie over de vierjaarsverplichting.

4.1.3 De managementafspraken

De secretaris-generaal en de inspecteur-generaal van het onderwijs maken jaarlijks voor aanvang van het nieuwe kalenderjaar een managementafspraak. Zij volgen daarbij de daarvoor door de secretaris-generaal vast te stellen procedure.

Bevinding
In de managementafspraken tussen de secretaris-generaal en de inspecteur-generaal zijn geen afspraken gemaakt over de vierjaarsbezoeken. Het was in die zin geen kritische factor waarop gestuurd werd. Hoewel het onderwerp terugkwam in de slotrapportages, was het geen formeel aandachtspunt in de verantwoordingsgesprekken tussen de inspecteur-generaal en de secretaris-generaal.

4.1.4 Het jaarverslag van de inspectie

De inspectie stelt jaarlijks een jaarverslag vast over het voorgaande kalenderjaar. Het jaarverslag bevat gegevens over:

- de uitoefening van het toezicht door de inspectie;
- de bedrijfsvoering met inbegrip van de besteding van middelen;
- en de ontwikkelingen in het toezicht en in de organisatie in het voorgaande kalenderjaar.

In het jaarverslag legt de inspectie verantwoording af over de wijze waarop toezicht is gehouden. De inspectie vermeldt de frequentie waarmee, en de wijze waarop, de toetsing van de kwaliteit van het onderwijs heeft plaatsgevonden en het resultaat daarvan. Hierbij is aandacht voor de aantallen onderzoeken bij, en bezoeken aan, besturen en scholen of instellingen in de verschillende sectoren.

Bevindingen
De inspectie stelde jaarverslagen op die naar het ministerie van OCW werden gestuurd. Via het ministerie (de SG-kolom) komt het jaarverslag ook bij de Tweede Kamer terecht. Het al dan niet voldoen aan de vierjaarstermijn blijkt niet expliciet uit de jaarverslagen. Hierover zijn geen indicatoren opgenomen.

In de jaarverslagen worden vanaf 2013 wel elk jaar aantallen genoemd die te maken hebben met de vierjaarsbezoeken. Het gaat echter niet altijd om cijfers voor het complete onderzoeksobject funderend onderwijs en niet over de periode van 4 jaar. De inspectie gebruikt daarbij ook wisselende termen, waardoor niet direct en eenduidig blijkt wat het concrete aantal schoolbezoeken voor de

vierjaarsverplichting is. Uit de cijfers van de jaarverslagen kon wel indirect worden opgemaakt dat de vierjaarsverplichting niet werd gehaald.

Vanaf 2017 wordt het begrijpen van getoonde getallen nog lastiger door de invoering van vernieuwd toezicht en het vierjaarlijkse bezoek aan schoolbesturen. De gerapporteerde aantallen lijken vaak de bestuursonderzoeken te zijn. Er blijkt niet heel duidelijk welke soorten bezoeken voor de vierjaarsverplichting op schoolniveau meetellen.

In het jaarverslag over 2019 gaf de inspectie aan dat door de toenemende complexiteit en het inspelen op actualiteiten of signalen, ook het vierjaarlijkse bezoek aan alle scholen in het funderend onderwijs onder druk komt te staan. Hierop is geen reactie van de Tweede Kamer ontvangen. Het was op dat moment geen groot issue, blijkt uit interviews met medewerkers van de inspectie.

Kortom, het was niet heel duidelijk op te maken uit de gepresenteerde cijfers dat de frequentie niet werd gehaald. Hierover is ook nooit duidelijk gecommuniceerd. Aan de andere kant geldt dat de Tweede Kamer tijdens de onderzoeksperiode nooit heeft gevraagd naar cijfers of inzicht in hoeverre de vierjaarsverplichting werd gehaald.

4.1.5 Overige informatievoorziening

De inspecteur-generaal informeert zo nodig de minister en de secretaris-generaal rechtstreeks over zijn bevindingen, oordelen en adviezen, en verstrekt zo nodig andere relevante gegevens. De inspectie informeert zo nodig ook de organisatieonderdelen van het ministerie over de uitvoering van bestaande regels en de werking van beleid in de praktijk.

Bevindingen

Tussen het ministerie en de inspectie waren regelmatig communicatiemomenten. Hierbij werd formeel niet inhoudelijk gesproken over de vierjaarsverplichting, dat gebeurde alleen met een nota aan de secretaris-generaal in 2019 (zie verderop). De inspectie monitorde en rapporteerde intern over de realisatie van de vierjaarsbezoeken voor hun eigen planningsbehoefte, maar niet als een beleidsindicator of toezegging waarover zij de Tweede Kamer zou moeten (laten) informeren. Er ontstond over dit onderwerp pas overleg op het moment dat de minister van OCW concrete Kamervragen moest beantwoorden. Concrete vragen werden alleen gesteld als werd gediscussieerd over het toezichtbeleid.

In de zomer van 2019 stuurt de inspectie een nota[28] aan de secretaris-generaal over de vierjaarsverplichting. De strekking van de nota is dat de uitvoering van taken in een aantal onderdelen van inspectie flink onder druk staat en 'de rek eruit is'. Daarnaast komt er een aantal nieuwe taken op de inspectie af die alleen uit te voeren zijn als hier extra formatie voor beschikbaar komt. De Tweede Kamer verwacht bijvoorbeeld dat de inspectie meer gaat acteren op basis van signalen. De inspectie concludeert dat er 2 mogelijkheden zijn om hieraan tegemoet te komen: de inspectie voldoet de komende jaren niet aan de vierjaarsverplichting voor besturen en afdelingen óf er komt extra capaciteit beschikbaar. Zij stelt dat om aan de vierjaarsverplichting te kunnen blijven voldoen, in combinatie met de toename van acteren op signalen (crises), uitbreiding van de capaciteit met 3 fte structureel noodzakelijk is.

4.1.6 Reguliere overlegstructuur

Er zijn 3 vormen van regulier overleg tussen het departement en de inspectie:

a. De minister(s) en de secretaris-generaal voeren ten minste 4 keer per jaar overleg met de inspecteur-generaal.

[28] Nota Inspectie van het Onderwijs aan SG, *Onderbouwing extra taken Inspectie van het Onderwijs,* nr. S382629, 9 juli 2019.

b. De secretaris-generaal en de inspecteur-generaal voeren maandelijks, of vaker als daar aanleiding voor is, overleg over lopende zaken die het toezicht en de bedrijfsvoering van de inspectie betreffen.
c. De inspecteur-generaal voert ten minste 2 keer per jaar overleg met de directeuren-generaal en het management van de beleidsdirecties over langetermijnontwikkelingen binnen beleid en toezicht en de waarnemingen van de inspectie en van beleid.

Bevindingen
Uit de verslagen van de drie vermelde overlegvormen blijkt dat de voortgang en/of realisatie van de vierjaarsbezoeken slechts bij hoge uitzondering een onderwerp van gesprek was. Geïnterviewden die in functie deze overleggen hebben bijgewoond bevestigen dit beeld.

Ad a
De overleggen die in de Regeling Inspectie van het onderwijs 2018 (RIO) zijn opgenomen en waarbij de minister aanwezig is, worden RIO-overleggen genoemd. Uit de enkele verslagen van deze RIO-overleggen blijkt dat (alleen) in oktober 2016 expliciet is gesproken over de vierjaarsbezoeken. Dit overleg vond plaats naar aanleiding van het ter beschikking gestelde extra bedrag van € 2 miljoen om het tekort aan inspecteurs aan te vullen. Hiermee werd beoogd dat de vierjaarlijkse schoolbezoeken volledig uitgevoerd zouden kunnen worden.

Ad b
De periodieke formele gesprekken tussen de secretaris-generaal en de inspecteur-generaal worden voortgangsgesprekken genoemd. Beide functionarissen lieten ons weten samen regelmatig over de vierjaarsbezoeken te hebben gesproken. Uit de gespreksverslagen blijkt dit echter niet, met uitzondering van november 2020. Toen sprak de inspecteur-generaal haar zorgen uit over "de mate waarin alles volgepland is, vooral veroorzaakt door de 4-jaars verplichting". Het was de secretarissen-generaal bekend dat de inspectie plande om aan de vierjaarsverplichting te voldoen, maar het is niet een van de indicatoren geweest waarop de inspectie werd aangesproken. Het voldoen aan de vierjaarsverplichting was een tekst die steeds terugkwam, vooral in de jaarplannen en in diverse beleidsnotities. De OCW-beleidsdirecties namen aan dat het de resultante was van de onderzoeken door de inspectie.

Naast deze reguliere overlegvormen heeft een Toezichtsberaad bestaan. Uit verkregen documenten maken we op dat van 2019 tot de eerste helft 2021 een periodiek Toezichtsberaad was ingesteld om invulling te geven aan de eigenaarsrol voor de inspectie en om dan ook bedrijfsvoeringaspecten te agenderen. Hierin hadden de SG (voorzitter), DG, hoofdinspecteur, directeuren en het secretariaat zitting. Uit de verslagen blijkt dat de overleggen zich toch voornamelijk toelegden op casuïstiek. Enkele hierbij functioneel betrokken geïnterviewden meenden desgevraagd dat het "zoeken was naar geschikte onderwerpen voor dit overleg". In geen van de verslagen hebben we aangetroffen dat reguliere bedrijfsvoeringonderwerpen blijvende aandacht hebben gekregen. Over de planning en realisatie van de vierjaarsbezoeken hebben we geen verslaglegging aangetroffen.

4.1.7 Managementrapportages en slotrapportages bij de inspectie

De sectoren van de inspectie stelden per tertaal managementrapportages (momenteel halfjaarlijks) op voor interne sturing in de sectoren en verantwoording aan de inspecteur-generaal. De rapportage van het derde tertaal bevatte het totaaloverzicht van het jaar en werd ook aangeduid als slotrapportage. Deze slotrapportages waren onderdeel van het overleg tussen de secretaris-generaal en de inspecteur-generaal.

Bevindingen
De slotrapportages kwamen niet langs bij de betreffende OCW-beleidsdirecties. Deze namen dus geen kennis van de inhoud van de slotrapportages.

In de slotrapportages is regelmatig gemeld dat de realisatie van de vierjaarsverplichting achterliep. Uit de gezamenlijke slotrapportages valt op te maken dat over de periode 2012-2018 de vierjaarsverplichting niet is gehaald. Bijvoorbeeld:

- In de slotrapportage over 2016 stond dat de vierjaarsverplichting (verspreid over de periode 1 augustus 2012 – 1 augustus 2017) niet zal worden gehaald.
- In de slotrapportage over 2017 stond dat de vierjaarsverplichting die eindigde op 1 augustus 2017 niet is gehaald. Circa 10% van de scholen was op die datum nog niet bezocht, ook omdat de prioriteit bij de inzet van de capaciteit lag bij de invoering van het vernieuwde toezicht.
- In de slotrapportage van 2018 werd gemeld dat de inspectie een achterstand heeft in de verplichting iedere school minimaal een keer per vier jaar te bezoeken. De inspectie meldt erbij dat dit niet acceptabel is.

4.2 Onontwikkelde waarborgen bij OCW leiden tot de onduidelijkheid over de informatieverstrekking

In deze paragraaf beschrijven we andere waarborgen en organisatorische omstandigheden die (mede) hebben geleid tot de situatie die in de Nieuwsuur-uitzending naar voren kwam. Het is een gecomprimeerde weergave van de toelichtingen die geïnterviewden ons gaven op het verloop en de ontstane situatie rond de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer. Deze ervaringen van de betrokkenen verklaren de onduidelijkheid over de frequentie van schoolbezoeken.

4.2.1 Verantwoordelijkheid, sturing en betrokkenheid bij OCW is onduidelijk

De vierjaarsverplichting is oorspronkelijk een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer uit 2007. Het departement heeft sindsdien geen regelgeving opgesteld of afspraken gemaakt met de inspectie over deze toezegging en de toezeggingen in latere debatten.

Geen van de OCW-staf- en beleidsdirecties of OCW-bedrijfsvoeringdirecties voelden zich eigenaar voor het volgen en/of controleren in hoeverre de vierjaarlijkse schoolbezoeken wel plaatsvonden, blijkt uit gesprekken met (oud-)medewerkers van het departement. De vierjaarstermijn resulteerde binnen het ministerie van OCW dan ook niet in een beheerst proces met het stellen van een doel, monitoren van de voortgang en bewaken van de realisatie. De verantwoordelijkheid viel hierdoor tussen wal en schip.

Een mogelijke verklaring is – volgens enkele geïnterviewden – dat onduidelijk was of de vierjaarsbezoeken een (beleids)doel of een (hulp)middel waren. De oriëntatie (middel of doel) van betrokkenen geeft richting aan de manier waarop ermee wordt omgegaan. Een doel wordt namelijk verwoord als beleidsinformatie door beleidsdirecties en een middel wordt behandeld als bedrijfsvoeringinformatie bij een bedrijfsvoeringdirectie. Dit heeft in deze casus geleid tot naast elkaar bestaande informatiestromen. De stafdirectie FEZ ontving bijvoorbeeld de slotrapportages van de inspectie, maar volgde het onderwerp niet omdat er geen geld mee gemoeid was. Beleidsdirecties ontvingen, naast de formele rapportages van de inspectie, geen andere reguliere informatie.

Zowel de beleidskolom (beleidsdirecties) als de bedrijfsvoeringkolom (directie FEZ) bij het ministerie van OCW hebben zich niet actief gemengd, zowel beleidsmatig als bedrijfsvoeringstechnisch, in de vraagstukken van de inspectie rond het vierjaarsbezoek van de scholen, blijkt zowel uit gesprekken als uit de verslagen van de diverse overleggen. Hierdoor bleef onbesproken dat de inspectie jarenlang meldt dat er vierjaarsonderzoeken werden gedaan op alle scholen, terwijl dat feitelijk niet waargemaakt kon worden.

Deze situatie heeft ook gevolgen (gehad) voor de sturing en de betrokkenheid van het beleidsdepartement bij de vierjaarsverplichting. De sturing op departementaal niveau was niet effectief voor de vierjaarsverplichting.

De formele sturing tussen departement en inspectie komt samen in het overleg tussen de secretaris-generaal en de inspecteur-generaal. Het uitbrengen van de formele documenten jaarplan en jaarverslag zijn daarbij belangrijke momenten. De secretaris-generaal en de minister waren uit hoofde van hun functie en hun verantwoordelijkheid op de hoogte van het jaarwerkplan van de inspectie. Het departement acteerde hier niet actief op en becommentarieerde ook niet de passages over de vierjaarstermijn in het jaarplan, blijkt uit de interne stukken van het departement. Ook blijkt hieruit dat de inspectie haar jaarverslag elk jaar eerst voorlegt aan het departement, maar dat het departement geen vragen stelt of wijzigingen aanbrengt waar het gaat over de vierjaarsverplichting. Geïnterviewden geven aan te hebben vertrouwd op de inspectie wat betreft de passages rond de vierjaarsverplichting in de jaarverslagen.

OCW-beleidsdirecties waren niet betrokken bij de vierjaarsverplichting. Beleidsdirecties en hun leiding geven in interviews aan dat zij geen rol hadden op het gebied van de vierjaarsverplichting en geen kennisnamen van rapportages van de inspectie hierover. Het was geen regulier issue of gespreksonderwerp voor de beleidsdirecties, blijkt uit interviews omdat de verantwoordingslijn op dit onderwerp niet via de DG loopt maar direct naar de SG. Uit de interviews komt naar voren dat directeuren-generaal op dit punt geen bilateraal contact hadden met de inspecteurs-generaal.

Ook naar aanleiding van jaarverslagen werd door beleidsdirecties geen aandacht besteed aan afspraken van het aantal geplande schoolbezoeken en de realisatie ervan, blijkt uit de interne stukken van het departement. Kortom, het aantal schoolbezoeken was niet een van de indicatoren waarop de inspectie door het ministerie van OCW werd gevolgd vanuit de beleidsmatige invalshoek.

Deze praktijk heeft wellicht ook gevolgen gehad voor de periodieke formele voortgangsgesprekken tussen de secretaris-generaal en de inspecteur-generaal. In de voorbereiding op deze gesprekken zou de spanning tussen toezegging en haalbaarheid dan waarschijnlijk al eerder opgemerkt zijn. Voldoende aanleiding daarvoor geeft althans de steeds terugkerende zinsnede "alle scholen (in het funderend onderwijs) worden minimaal eenmaal in de vier jaar bezocht" in jaarverslagen en de meermaals in de slotrapportages geschreven nuancering dat de haalbaarheid van de schoolbezoeken onder druk staat.

4.3 Waarborgen bij inspectie decentraal ingericht, geen centraal overzicht

4.3.1 De grondslag voor uitvoeren van de vierjaarlijkse schoolbezoeken is in de periode 2012-2021 niet formeel wettelijk bepaald

De inspectie werkt vanuit, en is gehouden aan, een specifiek wettelijk kader. Er is geen wettelijke plicht voor het vierjaarlijks bezoeken van alle scholen in het funderend onderwijs. De toezegging aan de Tweede Kamer in 2007 is de eerst aangetroffen niet-wettelijke bron[29] voor het uitvoeren van de schoolbezoeken op elke school elke vier jaar.[30]
Vanaf 2017 staat in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) over schoolbezoeken in artikel 11 lid 8: "De inspectie bezoekt ten minste elke vier jaar een *representatief aantal* (cursivering ADR) van de onder een bestuur ressorterende instellingen". In het onderzoekskader 2017 (en 2018) staat echter dat de inspectie elke 4 jaar alle scholen in het funderend onderwijs blijft bezoeken. Deze ministeriële regeling kan

[29] In 2002 stond in de toenmalige wet op het onderwijstoezicht dat alle scholen in het funderend onderwijs jaarlijks onderzocht moesten worden. Na enkele jaren bleek dat dit niet goed lukte en de inspectie is langzaam opgeschoven naar minder nadruk op schoolbezoeken.
[30] Kamerstukken II, 2007/08, 30 183, nr. 19.

worden beschouwd als een toezegging aan de Tweede Kamer en is dan de basis voor het hanteren van de vierjaarsverplichting op schoolniveau vanaf 2017.
De minister van OCW heeft de Tweede Kamer in 2021 expliciet geïnformeerd dat de inspectie niet meer elke school vierjaarlijks zal bezoeken per augustus 2021.[31]

Hoewel het buiten onze onderzoeksperiode valt, vermelden we voor de volledigheid dat de vierjaarsbezoeken de Tweede Kamer ook na 2021 blijven bezighouden.

De Tweede Kamer heeft in 2022 bij de stemming over de WOT een motie (De Hoop, 27 januari 2022) ingediend. In deze motie verzoekt de Tweede Kamer de regering elke school eens per 4 jaar te laten bezoeken door de inspectie, omwille van het complete overzicht dat het produceert en de signaleringsfunctie van de bezoeken. De inspecteur-generaal heeft daarbij opgemerkt dat de inspectie een uitvoeringsprobleem heeft. De motie is daardoor op verzoek van de minister aangehouden, zonder stemming gebleven en na de daarvoor geldende periode van 12 weken vervallen. De intentie van de motie kwam wel terug in de Kamerbrief 'Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit' van 21 november 2022. Deze brief geeft de inspectie richting voor haar programma Versterking toezicht. In de brief wordt beter evenwicht gezocht tussen het bestuursgerichte toezichtbeleid en toezicht op 'daar waar het gebeurt'-schoolniveau. De intentie van de motie-De Hoop is onderdeel van de diverse manieren waarop de inspectie op meerdere momenten gedurende een periode van 4 jaar contact houdt met elke school.

Ook wijzen we erop dat in april 2025 een motie[32] is aangenomen die "de regering verzoekt ervoor zorg te dragen dat alle scholen, de vier jaren zo dicht mogelijk benaderend, fysiek bezocht worden door de inspectie". De Tweede Kamer verzoekt de regering ook hierover jaarlijks te rapporteren en de uitwerking hiervan zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer voor te leggen. In reactie hierop voert de inspectie in samenwerking met het ministerie van OCW momenteel een uitvoeringstoets uit om in beeld te brengen wat maximaal mogelijk is.

4.3.2 Uitvoering vierjaarsverplichting bij inspectie in limbo tussen nut en loyaliteit

De inspectie had in de periode 2014-2017 te maken met de transitie naar bestuursgericht toezicht. Dit eiste veel aandacht voor pilots, personeelsbeleid en onderlinge verhoudingen met schooldirecties en schoolbesturen. De pilots vergden relatief veel capaciteit die niet voor de vierjaarsverplichting kon worden ingezet, aldus geïnterviewde (oud-)medewerkers van de inspectie. Daarnaast nam met de geleidelijke uitbreiding van het takenpakket van de inspectie ook de werkdruk toe.

Het bestuursgerichte toezicht leidde ertoe dat meerdere onderzoeksvormen in de toezichtmix die een fysiek bezoek opleverden, werden meegeteld om te voldoen aan de vierjaarsverplichting.[33] De oorspronkelijke diepgang (onderzoeken met oordeel) van de vierjaarlijkse schoolbezoeken is daardoor geleidelijk verminderd. Ook verminderde het gevoelde belang van de vierjaarsbezoeken in de taakopvatting van het risicogerichte toezicht.

Bij het plannen en uitvoeren van de fysieke schoolbezoeken in de vierjaarsverplichting zijn de onderzoeken die daarvoor kunnen meetellen, steeds vaker opgevat als een vangnet, en door sommigen ook als een 'stopmiddel'. Verslagleggen en rapporteren over de realisatie van de vierjaarsverplichting had hierdoor niet de prioriteit: "het was een lastige combinatie".

---

[31] Zie bijv. de Kamerbrief van toenmalig minister Slob op 15 februari 2021 n.a.v. de corona-epidemie.

[32] Motie-Rooderkerk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 293, nr 791

[33] Zie bijv. het rapport van de inspectie *Naar vernieuwd toezicht* van mei 2017. "De inspectie heeft nog steeds de verplichting om elke vier jaar alle scholen in po, vo en (v)so te onderzoeken. Dit betekent dat we, naast het vierjaarlijks onderzoek dat start bij het bestuur, de scholen die niet bezocht worden in ander onderzoek betrekken. Dat kan ook plaatsvinden in een ander jaar".

In mei 2016 schreef de inspectie in het rapport *Naar vernieuwd toezicht*, een jaar voordat de vierjaarsverplichting in 2017 wettelijk is vastgesteld: "Het huidige vierjaarlijks onderzoek bij scholen leverde maar een beperkte meerwaarde op voor scholen, terwijl de tijdsinvestering fors is." Bij de inspectie leefden dan ook twijfels over de zinvolheid van deze onderzoeken voor inzicht in de kwaliteit van scholen. Dit komt overeen met uitspraken van geïnterviewden over de 'mindset' die zich in die periode ontwikkelde, dat vierjaarlijkse schoolbezoeken niet (meer) effectief zijn.

4.3.3 De inzet bij de inspectie om de vierjaarverplichting te realiseren was hoog

Het behalen van de vierjaarsverplichting leefde sterk bij zowel inspecteurs als de inspectieleiding. De vierjaarsbezoeken waren een soort vanzelfsprekendheid en bij capaciteitstekorten in een bepaalde regio werd door collega's ondersteuning gegeven om in die regio de vierjaarstermijn te behalen.

Hoewel het realiseren van de vierjaarsverplichting grote inspanning vergde, probeerde de inspectie aan deze verplichting te voldoen. Deze positieve insteek blijkt ook uit de slotrapportages. In de jaarlijkse slotrapportages van 2018 en 2019 schrijft de inspectie bijvoorbeeld over de vierjaarsbezoeken met de strekking dat vertragende knelpunten voor het realiseren van de vierjaarsverplichting kunnen worden opgelost. Enkele geïnterviewden bevestigen deze positieve insteek. Zij vertelden ons echter ook dat dit vele overuren en enkele burn-outs tot gevolg had.

In 2018 ziet de inspecteur-generaal geen politieke risico's en verwacht dat de beperkte vertragingen worden ingelopen. In de slotrapportage van 2019 verwacht zij dat de achterstand met het realiseren van de verplichting binnen de periode van 4 jaar wordt weggewerkt: "Er is daarvoor een aantal maatregelen genomen, waaronder het tijdelijk aantrekken van een aantal extra inspecteurs voor PO."

4.3.4 Planning en sturing op de vierjaarstermijn ligt bij de onderwijssectoren van de inspectie

Het realiseren van de vierjaarstermijn was opgenomen in de jaarlijkse managementafspraak tussen de directeur van de sectie primair, voortgezet en speciaal onderwijs en de inspecteur-generaal. Daarover werd ook verantwoord in de onderlinge verantwoordingsgesprekken. In de viermaandsrapportages werd daartoe het aantal, de realisatiepercentages en het type uitgevoerde onderzoeken weergegeven. De planning en realisatie van de vierjaarsbezoeken was ook een vast agendapunt in het overleg binnen de sectoren.

De secties hadden hun eigen werkgebied en maakten daarvoor hun eigen planningen voor de toezichtactiviteiten, waarbij zij rekening hielden met de vierjaarsverplichting. Per sectie werd in Excel bijgehouden met welke onderzoeken aan de vierjaarsverplichting werd voldaan. De registratie van deze schoolbezoeken is echter nooit samengebundeld en inspectiebreed bijgehouden.

De inspectie prioriteerde de soorten onderzoek voor de thema's, de Staat van het Onderwijs en de risicoscholen. De capaciteit die daarna over was werd gevuld met schoolbezoeken om aan de vierjaarsverplichting te voldoen. De vierjaarsbezoeken op schoolniveau waren dus een sluitpost. Een van de geïnterviewden zei daarover: "Het aan elkaar knutselen van de diverse soorten onderzoeken en bezoeken is altijd lastig geweest".

Het behalen van de vierjaarsverplichting was een uitgangspunt waarover, zo geeft de inspectieleiding aan, intern geen debat werd gevoerd. De aandacht ging voornamelijk uit naar de transitie van het toezichtbeleid. Het onderwerp was niet belangrijk genoeg om over te rapporteren als issue in het jaarverslag. Of zoals een voormalig topbestuurder van de inspectie verwoordt: "We hadden nooit verwacht dat we hierop zouden worden aangesproken."

4.3.5 *Geen eenduidige registratie, presentatie en definitie van wat telt als een schoolbezoek*

Centrale aansturing en onderlinge afspraken over de werkwijze rond het tellen van de schoolbezoeken ontbrak. Er waren over de precieze invulling van de vierjaarsverplichting geen afspraken binnen de inspectie en tussen de inspectie en het ministerie van OCW. Er zijn nooit criteria en/of richtlijnen opgesteld waaraan de schoolbezoeken moesten voldoen bij de wensen van de Tweede Kamer om elke 4 jaar elke school in het primair onderwijs te bezoeken.

Zo bleef het voor medewerkers en de (sector)leiding van de inspectie onduidelijk wat wel en niet kon meetellen als schoolbezoek voor de vierjaarsverplichting. De sectoren vulden dit verschillend in. Ook maakten zij zelfstandig keuzes over welke soorten onderzoeken en locaties meetelden voor de vierjaarsverplichting. Deze situatie heeft meermaals tot discussies geleid binnen de inspectie bij het verantwoorden over het realiseren van de vierjaarsverplichting.

Kenmerkend in de planning van de toezichtactiviteiten was dat gewerkt werd met blokken van 4 jaar. Navraag leert dat dit als gegeven werd aangenomen. Afspraken hierover waren niet duidelijk vastgelegd. Met deze werkwijze kon het voorkomen dat in de vierjaarscyclus een school 8 jaar niet wordt bezocht. Namelijk als het bezoek in de ene cyclus in het begin van het eerste jaar valt en in de volgende cyclus aan het einde van het laatste jaar. Dan voldoet de inspectie niet aan het begrip dat Kamerleden tijdens debatten blijken te geven aan "elke school wordt elke vier jaar een keer bezocht".

De wijze van administreren van schoolbezoeken was niet behulpzaam om de realisatie van de vierjaarsverplichting inzichtelijk te presenteren. Er waren 2 systematieken van registratie in gebruik: Ibis en Excelsheets per sector. Ibis wordt gebruikt voor het schrijven en vastleggen van inspectierapporten en is niet geschikt als managementinformatiesysteem. Volgens de inspectie is dit systeem ook niet gevuld met de gegevens uit de Excelsheets die de sectoren gebruiken voor de planning en verantwoording van de toezichtactiviteiten. Alle onderzoeken worden in Ibis geregistreerd, maar niet alle schoolbezoeken.

4.3.6 *De jaarverslagen van de inspectie waren onduidelijk over het behalen van het doel om elke school eens in de 4 jaar te bezoeken.*

Gegevens over de feitelijke (gerealiseerde) frequenties ontbraken en gerealiseerde bezoeken werden ook niet over een periode van 4 jaar gepresenteerd. De opbouw van de verantwoording en de tabellen in de jaarverslagen zijn niet altijd consistent en geven geen duidelijk beeld in hoeverre de vierjaarsverplichting wordt gehaald. Ook andere bezoeken dan de als zodanig benoemde vierjaarsbezoeken tellen mee voor de verplichting. Dit is niet duidelijk weergegeven.

4.3.7 *Communicatieve misverstanden door verschillende formuleringen*

Uit de verschillende formuleringen in de jaarverslagen en jaarplannen kan de indruk ontstaan dat de inspectie vanaf 2014 zou doorgaan met het toezichtbeleid op de oude voet van de toezegging uit 2007.[34] Immers, in alle jaarverslagen van 2013 tot en met 2020 is letterlijk vermeld dat alle scholen (in het funderend onderwijs) "minimaal eenmaal in de vier jaar" worden bezocht. Nergens is de gewijzigde interpretatie van de frequentie (een schoolbezoek kan immers ook eens in de 8 jaar plaatsvinden) en de vorm van het schoolbezoek genuanceerd. In de aanloop naar bestuursgericht onderzoek was echter al duidelijk dat *een deel van de scholen* bezocht zou worden. Pas in 2016/2017, in de Kamerbrief over de wet Bisschop[35]

[34] Kamerstuk 30 183 Governance in het onderwijs, nr. 19 Verslag van een algemeen overleg, 21 november 2007. Hierin is meermaals in diverse bewoordingen sprake van "iedere school zal wel één keer in de vier jaar een inspecteur op bezoek krijgen".
[35] Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33 905, nr. 12 Transitie in onderwijstoezicht, 8 juni 2017.

(WOT 2017) schreven de minister en staatssecretaris dat een onderzoek of bezoek kan bestaan uit verschillende toezichtvormen, terwijl dat al sinds 2014 de manier van werken was.

Deze zinsnede "alle scholen (in het funderend onderwijs) worden minimaal eenmaal in de vier jaar bezocht" wordt nooit genuanceerd op basis van de interne managementrapportages (tertaal/slotrapportages) van de inspectie. Daarin is meermaals geschreven dat de haalbaarheid van de schoolbezoeken onder druk staat. Dat de 'het lukt ons'-boodschap desondanks telkens wordt herhaald, ligt in lijn met het positieve gevoel van enkele geïnterviewden bij de inspectie hierover. Zij benadrukten dat de overtuiging bestond dat knelpunten overkomelijk waren, ondanks het capaciteitsprobleem en de prioritaire aandacht voor de ontwikkeling van het toezichtbeleid.

De woordkeus blijft hetzelfde, maar de definitie wijzigt. In de aanloop naar het bestuursgerichte toezichtbeleid rond 2016-2017 is de term vierjaarsbezoeken gehandhaafd. De term heeft immers ook betrekking op de cyclus van 4 jaar, die bleef bestaan. De inhoud van de term is echter gewijzigd. De oorspronkelijke betekenis was dat alle scholen elke 4 jaar bezocht werden, terwijl de nieuwe betekenis was dat alle schoolbesturen en *een deel* van hun scholen elke 4 jaar een bezoek krijgen. Het vergde tijdens de omslag naar het nieuwe toezichtbeleid veel uitleg. Er werd namelijk niet altijd vermeld dat het om "een deel" van de scholen ging, terwijl dit wel werd bedoeld. Soms werd de formulering "alle schoolbesturen en hun scholen" gebruikt.[36]

Ook brieven van de minister aan de Tweede Kamer in de periode 2012-2021 kennen vaak de formulering "de Onderwijsinspectie blijft alle scholen in het funderend onderwijs iedere vier jaar bezoeken. Dit kan verschillende vormen hebben".[37]

[36] Tweede Kamer der Staten-Generaal, 33 905, nr. 10 Transitie in onderwijstoezicht, 20 juni 2017.
[37] Zie bijv. Tweede Kamer der Staten-Generaal 33 905, nr. 12, 8 juni 2017 en Tweede Kamer der Staten-Generaal, 35 300 VIII, nr. 209, 2 juli 2020.

5 Lessen en verbetermogelijkheden voor de informatieverstrekking

In dit hoofdstuk geven we in paragraaf 5.1 een samenvattende analyse van de bevindingen uit de documentatie en de observaties uit de interviews zoals die uit de voorgaande hoofdstukken blijken.[38] We maken zichtbaar wat de vierjaarlijkse schoolbezoeken betekenen voor de betrokken partijen. In paragraaf 5.2 beschrijven we een aantal verbeterpunten die de onduidelijkheden rond de informatieverstrekking kunnen wegnemen. Maar belangrijker is dat we constateren dat de bestuurskracht rond het onderwerp vierjaarsbezoeken kan toenemen.

5.1 Recapitulerend: een verschil in visie en wat telt nu écht?

Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie van OCW en de inspectie aan de ene kant en de Tweede Kamer aan de andere kant een verschillend perspectief hanteren. Zij kijken verschillend aan tegen de betekenis en het nut van het elke 4 jaar bezoeken van alle scholen in het primaire onderwijs: zijn de vierjaarlijkse schoolbezoeken een doel of een middel? De Tweede Kamer ziet de bezoeken als een doel, blijkt uit de Kamerdebatten, en de inspectie ziet ze als een middel, blijkt uit de documentatie en de interviews. Uit ons onderzoek blijkt dat betrokken partijen zich door dit onderscheid laten leiden. Onder meer in hun visie op het toezichtbeleid en vervolgens in hun verwachtingen over de effectiviteit ervan en de werkwijze door de inspectie. Wij constateren dat alle betrokkenen handelen met de beste intenties en de overtuiging dat de kwaliteit van het onderwijs daarmee gediend is. Toch kan het dan nog mis gaan in het onderlinge begrip van uitvoeringsvraagstukken en de vermeende verantwoordelijkheid daarbij.

De huidige Tweede Kamer kent veel gewicht toe aan de cijfers over de frequentie van schoolbezoeken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de recente vragen van een Tweede Kamerlid op 22 november 2024.[39] Dat lid vraagt of de minister een schatting kan geven van hoeveel volledige inspectiebezoeken zijn afgelegd aan basisschoollocaties en hoeveel basisschoollocaties er waren, voor elk jaar vanaf 2012? Om ‘echt te weten hoe het zit’ wordt gevraagd om ‘harde cijfers’.

Tellen, meten en berekenen wordt vaak gezien als een objectieve meetmethode waarmee de waarheid kan worden achterhaald. Cijfers lijken dan voor zich te spreken en een duidelijk beeld te geven. Wanneer er echter gekeken wordt hoe cijfers tot stand komen, blijken er tal van keuzes achter schuil te gaan. Cijfers spreken dan niet meer zo voor zich als ze vaak lijken te doen. Het maakt uit welke definities worden gehanteerd, hoe de data wordt verzameld, wat wel en niet meetelt. Vervolgens maakt het uit hoe data wordt gepresenteerd en welk verhaal daarbij wordt verteld. Om het verhaal achter de cijfers vanuit het oogpunt van de inspectie sterker dan voorheen voor het (politieke) voetlicht te brengen, is een intensiever samenspel nodig tussen het ministerie van OCW en de inspectie. Werkende waarborgen zijn daarbij noodzakelijk.

5.1.1 Waarom wordt er (niet) geteld?

Alle betrokkenen vinden fysieke schoolbezoeken belangrijk voor het inzicht in, en het borgen van, de kwaliteit van het onderwijs. Er bestaan echter twee visies op de relevantie daarvan. Het perspectief dat de fysieke vierjaarsbezoeken op

[38] Voor de recapitulatie hebben we gebruik gemaakt van het analysekader *Tellen en vertellen* van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

[39] Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, Aanhangsel ah-tk-20242025-637.

schoolniveau een doel zijn, leidt tot de noodzaak tot tellen om te kunnen vaststellen of dit doel is gerealiseerd. De visie dat fysieke vierjaarsbezoeken op schoolniveau slechts één van de vele middelen zijn, leidt niet logischerwijs tot de noodzaak dit ene middel precies bij te houden. Er was daartoe ook geen eis geformuleerd, niet in een motie[40] en niet door OCW.

Het gevolg was dat er geen registratie was ingericht voor de verantwoording over de vierjaarsbezoeken aan partijen buiten de inspectie. De planning en realisatie van schoolbezoeken in welke vorm dan ook, is voor interne sturing wel per onderwijssector bijgehouden. De inspectie probeerde daarbij alle soorten schoolbezoeken die zouden kunnen kwalificeren als een fysiek schoolbezoek in de vierjaarscyclus, te plannen en te tellen. Ook na 2017, bij het in werking treden van de nieuwe wet op het onderwijstoezicht, is deze praktijk voortgezet, ondanks dat de capaciteitsinzet voor dit middel en de effectiviteit ervan niet zinvol werd geacht.

5.1.2 Wat wordt er (niet) geteld?

De inspectie hanteert meerdere onderzoekvormen, waarvan een aantal ook tot fysieke schoolbezoeken leiden. Alle fysieke schoolbezoeken die zouden kunnen bijdragen aan inzicht in de onderwijskwaliteit op de bezochte schoolvestiging werden meegeteld om het doel 'alle scholen worden elke vier jaar bezocht' te behalen. Er is daartoe per sector in Excel het aantal schoolbezoeken bijgehouden voor de interne sturing. Deze overzichten werden gebruikt om de planning rond krijgen. Ze waren niet bedoeld als basis voor verantwoording aan andere partijen zoals het ministerie van OCW of de Tweede Kamer. Die hebben daar immers ook niet om gevraagd. Dat verklaart de afwezigheid van een realisatieoverzicht op dit specifieke middel.

De overzichten van de schoolbezoeken werden per sector in Excel bijgehouden. Tussen de sectoren was echter geen eenduidige definitie van een vierjaarsbezoek afgesproken. Ook is de samenstelling van de getelde bezoeken in de tijd gaan schuiven door de gehanteerde toezichtmix. Vanwege het ontbreken van onderlinge afspraken over wat wel en niet meetelt, is niet altijd duidelijk wat er wordt geteld.

5.1.3 Wie telt er (mee)?

Alle sectoren houden decentraal de realisatiecijfers bij voor hun interne planning en verantwoording. Deze resultaten worden niet bij elkaar opgeteld en ook niet centraal bijgehouden. Het ministerie van OCW ziet voor zichzelf hierin geen rol weggelegd en acteert niet op rapportages over vierjaarsbezoeken. De Tweede Kamer speelt ook geen rol; zij heeft over de realisatie van de vierjaarsbezoeken geen vragen gesteld.

5.1.4 Hoe wordt er geteld?

De inspectie beschikt niet over een centraal ondersteunend informatiesysteem gericht op sturing en verantwoording. Het systeem Ibis is voornamelijk een archiveringssysteem, en de planning en verantwoording van de uitvoering wordt decentraal per sector in spreadsheets voorbereid. De secties planden en verantwoordden hun schoolbezoeken per tertaal. De totaaloverzichten per sector waren de basis voor de verslaglegging in het jaarverslag.

De inspectie werkt in een vierjaarscyclus met vaste blokken van 4 jaar (2013-2017 en 2017-2021). De inspectie plant schoolbezoeken aan elke school in enig jaar in het blok. De interpretatie is dat als een school in dat blok bezocht wordt, men voldoet aan de vierjaarsverplichting. Dit kan tot gevolg hebben dat een schoolbezoek in het volgende blok niet precies 4 jaar later plaatsvindt. Er kan bijvoorbeeld tussen 2 schoolbezoeken feitelijk 8 jaar verschil zitten. Er werd niet

[40] Dit was zo in de onderzoeksperiode, want op 16 april 2025 is de motie-Rooderkerk aangenomen waarin verzocht wordt dat alle scholen periodiek (liefst vierjaarlijks) fysiek bezocht worden en dat daarover jaarlijks aan de Kamer wordt gerapporteerd. De Tweede Kamer wenst ook (vooraf) inzicht in de uitwerking daarvan.

doorgepland, onder andere om te voorkomen dat scholen zich voorbereiden op een inspectiebezoek, wat niet de bedoeling is. De Tweede Kamer interpreteert de afspraak anders, zo blijkt uit Kamerdebatten.[41] Namelijk dat elke school letterlijk elke 4 jaar aan de beurt is. Dat de inspectie in blokken werkte, was niet bij elke geïnterviewde bekend. Dat heeft tot interpretatieverschillen geleid over realisatie van de vierjaarsbezoeken op schoolniveau.

5.2 Perspectief op sterker bestuurlijk handelen bij informatieverstrekking

5.2.1 Bestuurskracht versterken door de dialoog te zoeken

Ons onderzoek wijst uit dat zowel de Tweede Kamer als het ministerie van OCW en de inspectie een sterke 'behoudkracht' tonen. Zij houden vast aan hun eigen sterke overtuigingen over het nut en de noodzaak van verplichte periodieke schoolbezoeken. Het verbeteren van de informatieverstrekking heeft de afgelopen 10 jaar niet tot diepgaander begrip van elkaars benaderingen geleid. Noch door het volledig vermelden van aantallen en percentages gerealiseerde schoolbezoeken, noch door het nogmaals uiteenzetten van de werking van het bestuursgerichte toezichtbeleid. Informatie verstrekken is immers iets anders dan de lezer ook werkelijk bereiken. Een dergelijke *lock-in* situatie, waarbij een eenmaal gekozen oplossing (i.c. de verplichte fysieke vierjaarlijkse schoolbezoeken) tot norm is verworden, is overigens niet uniek in het onderwijsveld.[42] Ook bij andere inspecties en in andere domeinen is *lock-in* een bekend verschijnsel.[43]

Dergelijke sterke overtuigingen staan een reflectieve dialoog over een volwaardige inzet op het bestuursgerichte toezicht in de weg. Al sinds 2015 wordt aangekoerst op een bestuursgericht toezichtbeleid, waarbij de inspectie de effectiviteit van de vierjaarsverplichting betwijfelt en in 2025 de Tweede Kamer juist een motie[44] aanneemt die verzoekt alle scholen periodiek fysiek te bezoeken én daarover jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren.

Vaak wordt in deze situaties ervoor gekozen om de dialoog te zoeken, om vraagstukken die daaruit naar boven komen bestuurlijk tijdig te agenderen en daardoor de bewustwording van de consequenties van ieders sterke overtuigingen te verhogen. Een constructieve dialoog vraagt inzet van alle partijen met regelmatig contact over langere tijd, teneinde het onderlinge begrip voor elkaars uitgangspunten te bevorderen. Naar verwachting zal deze aanpak ook de relevantie vergroten van financiële en bedrijfsvoeringsconsequenties van de vierjaarsverplichting.

In de praktijk leent de reguliere begrotingscyclus zich hiervoor. Het is een onvermijdelijk 'voertuig' om dergelijke dialogen periodiek te voeren. Door telkens de financiële en bedrijfsvoeringsconsequenties van de vierjaarsbezoeken te agenderen, ontstaat vanzelf op structurele wijze een serie gesprekken. Daardoor bestaat de mogelijkheid om bestuurlijk sterker op te treden en het realisatievermogen en het nut van de vierjaarsbezoeken aan te kaarten. We verwachten dat deze werkwijze effectiever zal zijn dan de spanning tussen de wens en de daad te bezweren met terugkerende tekstpassages in jaarplannen of jaarverslagen.

Bij de begrotingsdebatten zouden de in paragraaf 5.1 gestelde vragen (waarom, wat, wie en hoe) een degelijke basis kunnen vormen voor een beter begrip van

---

[41] Bijvoorbeeld in het plenaire Kamerdebat van 10 april 2025: "Dan kunnen we daar allemaal semantische discussies bij houden, maar de hele Kamer heeft **de afgelopen jaren** gewoon gedacht dat scholen elke vier jaar bezocht worden. Dat lezen we in brieven. Dat lezen we in inspectiekaders. Dat horen we in debatten".

[42] Het onderwijsveld wordt vaker gekenmerkt door "strong a priori beliefs, strongly tied both to our identities and our experiences", Burns and Köster 2016: 22.

[43] Reflecties op de Staat van het Toezicht, 2019.

[44] Motie-Rooderkerk, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31 293, nr 791.

elkaars aannames en standpunten, en de praktische bedrijfsvoeringconsequenties die daaruit volgen.

5.2.2 Interne governance versterken om herhaling te voorkomen

Het versterken van de governancepraktijk tussen het ministerie van OCW en de inspectie is ook een aandachtspunt. Zonder versterkte waarborgen kan dezelfde dynamiek immers weer optreden als de motie-Rooderkerk in werking treedt en daarover aan de Tweede Kamer gerapporteerd moet worden. Verbeteringen zijn te vinden in het verhelderen van de rollen en het daadwerkelijk invullen van de verantwoordelijkheden die het ministerie van OCW, de directies onderling binnen OCW, de inspectie en de Tweede Kamer zich (mogen) aanmeten rond de verantwoording over de realisatie van de vierjaarsverplichting. Dit is natuurlijk altijd van belang, niet alleen voor de vierjaarsverplichting.

De inspectie ressorteert onder de minister van OCW. De taken en bevoegdheden van de inspectie zijn vastgelegd in de WOT. Uitgangspunt van de wetgever is dat binnen de volledige ministeriële verantwoordelijkheid een zo groot mogelijke professionele onafhankelijkheid wordt geborgd. Die professionele onafhankelijkheid is geen doel op zich, maar dient publieke belangen. Als er sprake is van een goed samenspel, versterken de functies van een ministerie (beleid, toezicht, uitvoering) elkaar. In de Regeling Inspectie van het onderwijs 2018 (RIO) zijn daartoe werkafspraken tussen het ministerie en de inspectie vastgelegd.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het samenspel tussen de inspectie en (de afzonderlijke directies van) het ministerie van OCW én de afstemming tussen secretaris-generaal en inspecteur-generaal, versterkt kunnen worden. Dit zonder afbreuk te doen aan de professionele onafhankelijkheid van de inspectie. In het onderzoek kwam naar voren dat de beleidsdirecties van OCW zich niet actief hebben ingelaten, zowel beleidsmatig als bedrijfsvoeringstechnisch, met de vraagstukken rond de vierjaarsverplichting. Ook hebben we geconstateerd dat in het jaarwerkplan en het jaarverslag passages over dit onderwerp op uitvoeringsaspecten niet werden becommentarieerd, eventueel naar aanleiding van de inzichten uit de slotrapportages van de inspectie. We hebben geen informatie aangetroffen die erop wijst dat tussen (directies van) OCW en de inspectie onderlinge verwachtingen zijn uitgesproken over de wijze waarop gerapporteerd wordt over de vierjaarsbezoeken in het jaarverslag.

Om de politieke en maatschappelijke verwachtingen rond het onderwerp vierjaarsbezoeken te 'managen' zou een verregaandere afstemming ingeregeld moeten worden tussen specifieke directies van OCW onderling en tussen het ministerie en de inspectie. Uitgaande van realistische verzoeken en moties van de Tweede Kamer zijn de volgende vraagpunten nuttige ingrediënten voor een reflectie over de invulling van effectieve governance. En dan met name over de rollen en verantwoordelijkheden. We verwachten dat door het expliciet toebedelen van de invulling daarvan een inzichtelijker proces rond de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer ontstaat.

- Wie stelt prioriteiten over de doelen (wat) en middelen (hoe) in de uitvoering van toezichtbeleid en toont daarin doorzettingsmacht?
  Formeel is de inspectie een onafhankelijke organisatie met een eigen wettelijke taak. Toch zien sommige Kamerleden in de karakteristieken van de inspectie een uitvoeringsorganisatie die aangestuurd kan worden via opdrachten, anders dan wettelijk vastgelegd.[45] Deze misverstanden leiden menigmaal tot debat. Deze vraag wint aan actualiteit nu de concept Kaderwet rijksinspecties

[45] Bijvoorbeeld in het plenaire Kamerdebat van 10 april 2025: "Het (de inspectie) is geen autonoom bolwerk, maar een uitvoeringsorganisatie met een politieke opdracht" (en) "een eigen invulling van de taken van de inspectie past hier niet in".

binnenkort voorligt.[46] In eerste instantie is de inspectie als professioneel onafhankelijke organisatie de eerst aangewezene om de eigen werkwijze in het toezichtbeleid te bepalen. Via de minister wordt eventuele onduidelijkheid hierover beantwoord.

- Bij wie ligt in eerste instantie de verantwoordelijkheid om de politieke antenne af te stemmen op opdoemende vraagstukken waar de inspectie mee te maken heeft?
  Het bestuursdepartement is in eerste instantie politiek-bestuurlijk verantwoordelijk voor de relatie met de Tweede Kamer, ook als het om de inspectie gaat. Dit vergt een goed contact tussen het bestuursdepartement en de inspectie als onderdeel van het genoemde samenspel. In het verlengde daarvan vraagt dit om een explicietere agendering in het reguliere overleg tussen secretaris-generaal en inspecteur-generaal.
- Wie bepaalt de haalbare (capaciteits)grenzen aan de uitvoering van de wensen van de Tweede Kamer en stelt deze tijdig en krachtig ter discussie?
  Hierbij moet aandacht zijn voor de afstemming binnen het ministerie van OCW bij vraagstukken die zowel beleid als bedrijfsvoering betreffen. De inspectie constateert de knelpunten in de uitvoering van het toezichtbeleid. Het bestuursdepartement zou deze in afstemming met de inspectie, financieel moeten beoordelen en agenderen bij de secretaris-generaal als dat opportuun is.
- Wie borgt dat duidelijke afspraken over informatieverstrekking worden gemaakt en opgevolgd? In het samenspel tussen het beleidsdepartement en de inspectie is het van belang dat hierover expliciete afspraken worden gemaakt.
- Wie monitort de realisatie van moties en toezeggingen? De huidige reguliere werkwijze bij het ministerie van OCW voor het bijhouden van alle toezeggingen had ook voor de toezegging over de vierjaarverplichting moeten worden toegepast. Dit is feitelijk niet gebeurd omdat de registratie van de griffie van de Tweede Kamer de basis is voor het opvolgen van moties. Dat pleit voor extra alertheid op de volledigheid van de vermelde moties en toezeggingen van de griffie.

[46] De Kaderwet rijksinspecties in wording, die de onafhankelijkheid van rijksinspecties moet waarborgen. Deze wet moet ervoor zorgen dat inspecties eerlijk en onbevooroordeeld kunnen werken, zonder politieke beïnvloeding, en het vertrouwen in de overheid vergroten. Het wetsvoorstel is begin 2025 in internetconsultatie geweest en wordt nog verder uitgewerkt.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Werkzaamheden en afbakening

Geraadpleegde documenten en interviews
We hebben bij het ministerie van OCW alle verslagen en documenten opgevraagd die gerelateerd zijn de vierjaarsbezoeken. De selectie werd uitgevoerd met zoektermen. Uit de interviews blijkt dat naast de formele overleggen ook veel informeel overleg bestaat tussen de inspectie en de (staf)directies van OCW. Daarvan zijn (per definitie) geen gearchiveerde verslagen beschikbaar.

We hebben een overzicht opgesteld van alle personen die relevante informatie zouden kunnen verschaffen over het gebruik en de betekenis van het toezichtinstrument 'vierjaarsbezoeken' tijdens de onderzoeksperiode. Vervolgens hebben we met behulp van onze contactpersonen bij de inspectie en het ministerie van OCW deze (oud-)medewerkers uitgenodigd voor een gesprek. Daar is vrijwel altijd gehoor aan gegeven.

Bestuurskundige deskundigheid
Voor het formuleren van de bestuurskundige duiding van de bevindingen hebben we de bestuurskundige deskundigen van de ADR ingezet. De betreffende collega's zijn niet verder betrokken zijn geweest bij dit onderzoek. Zij hebben een reflectie gegeven op de feitelijke bevindingen en de duiding van geïnterviewden over het fenomeen 'vierjaarsbezoeken'.

Ook hebben we voor een bestuurskundige blik van buiten de Rijksoverheid gebruik gemaakt van de inzichten van deskundigen van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Met deze deskundigen hebben we de contextuele duiding van de samenwerking tussen het ministerie van OCW, de inspectie en de Tweede Kamer verhelderd en de inzichten voor handelingsperspectief op verbeterpunten scherper kunnen neerzetten.

6.2 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden voor de beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

6.3 Verspreiding rapport

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

7 Ondertekening

Den Haag, 2 oktober 2025

Persoonsgegeven

Digitaal ondertekend door Persoonsgege...
Datum: 2025.10.06 11:27:52 +02'00'

Persoonsgegeven

b/a Persoonsgegeven

Projectleider

Auditdienst Rijk

8 Bijlage(n)

8.1 Bijlage 1: Managementreactie van het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Auditdienst Rijk
T.a.v. de heer Persoonsg...

Datum 1 oktober 2025
Betreft Managementreactie onderzoeksrapport Bezoekfrequentie van de Inspectie van het Onderwijs aan scholen in het Funderend Onderwijs

Geachte heer Pers...,

Hartelijk dank voor het doen toekomen van uw rapportage. Ik heb de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd onderzoek te verrichten naar het verloop van de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de frequentie van schoolbezoeken in het funderend onderwijs door de inspectie in de periode 2012-2021. Dit mede naar aanleiding van de constatering dat tussen 2014-2019 niet alle basisscholen eens per vier jaar zijn bezocht. Ik ben de onderzoekers van de ADR erkentelijk dat zij dit onderzoek op korte termijn hebben uitgevoerd.

Met dit onderzoek wilde ik duidelijkheid verkrijgen over de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer en de onderliggende processen, en daarbij inzichtelijk krijgen welke factoren hebben bijgedragen aan onduidelijkheid over deze informatieverstrekking. Daarbij heb ik de ADR gevraagd welke lessen te trekken zijn aangaande de informatieverstrekking en wat eventuele verbetermogelijkheden zijn.

Deze rapportage geeft antwoord op de door u geformuleerde (deel)vragen omtrent de informatieverstrekking aan het parlement, biedt reflectie en daarbij ook handvatten voor verbetering. Ik waardeer de wijze waarop u uw onderzoek heeft uitgevoerd. Het contact met u en uw collega's van de ADR heeft gedurende het gehele proces op een goede en professionele wijze plaatsgevonden, waarvoor dank, ook namens de betrokken collega's van de Inspectie van het Onderwijs en het bestuursdepartement.

Mijn ministerie streeft continu naar verbetering van de kwaliteit van ons werk. Dit rapport levert hieraan een bijdrage. De aanbevelingen uit de rapportage zullen dan ook worden meegenomen bij het verbeteren en optimaliseren van de betreffende werkzaamheden en processen. Over de wijze waarop wordt de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd.

Onze referentie
52897842

Met vriendelijke groet,

de secretaris-generaal,

Loes Mulder

8.2 Bijlage 2: Overzicht van de verschillende onderzoeken die de Inspectie van het Onderwijs hanteert

A Besturen
1. Vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen/opleidingen
2. Herstelonderzoek bestuur en scholen/opleidingen
3. Specifiek onderzoek bestuurlijk handelen

B Scholen
1. Verificatieonderzoek (binnen vierjaarlijks onderzoek)
2. Risico-onderzoek (binnen vierjaarlijks onderzoek)
3. Onderzoek naar goed bestuur (binnen vierjaarlijks onderzoek)
4. Herstelonderzoek (binnen vierjaarlijks onderzoek)
5. Stelselonderzoek (binnen vierjaarlijks onderzoek)
6. Kwaliteitsonderzoek naar aanleiding van risico's
7. Kwaliteitsonderzoek naar de mogelijke waardering Goed
8. Herstelonderzoek
9. Voortgangsgesprek
10. Specifiek onderzoek
11. Stelsel-/themaonderzoek*

C Samenwerkingsverbanden
1. Vierjaarlijks onderzoek bestuur samenwerkingsverband
2. Herstelonderzoek bestuur samenwerkingsverband
3. Specifiek onderzoek bestuurlijk handelen

* Kan in sommige gevallen ook op bestuursniveau worden uitgevoerd

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00