Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

VERKENNING ONAANGEKONDIGD TOEZICHT

juli 2024

Voorwoord

"Met een busje stonden ze ineens voor de deur" kopte het Noordhollands Dagblad onlangs. De lokale vmbo-school voelde zich overvallen toen onze inspecteurs ze onverwachts kwamen bezoeken.

We waren daar niet zomaar. We bezochten een aantal scholen om te verkennen of het al dan niet aankondigen van een onderzoek effectief is. Dit is belangrijk omdat de wet de bevoegdheid van de Inspectie van het Onderwijs om onaangekondigde onderzoeken uit te voeren vastlegt als uitzondering op de hoofdregel dat ze worden aangekondigd. We moeten dus goed in beeld hebben wanneer een onverwachts inspectiebezoek wel of niet zinvol is. Daar spraken we ook over met betrokkenen, keken we naar ervaringen uit andere branches en andere landen en analyseerden we wetenschappelijk onderzoek. Dit alles naar aanleiding van de politieke wens om scholen vaker onaangekondigd te bezoeken. Kamerleden verwachtten namelijk, dat de inspectie zo een reëler en vollediger beeld van de onderwijskwaliteit kan krijgen.

Vanuit onze missie 'Effectief toezicht voor beter onderwijs' bekijken we regelmatig of ons toezicht leidt tot beter onderwijs. Ook onderzoeken we dikwijls welke onderzoeksaanpak het grootste effect heeft voor leerlingen en studenten. Dat is belangrijk, want toezicht is keuzes maken. We kunnen niet voortdurend bij iedere bestuurder, schoolleider of leraar over de schouder meekijken. En niemand zou dat ook willen. Daarom willen we weten waar we het verschil kunnen maken. Zoals onze extra kwaliteitsonderzoeken bij scholen, die veel situaties lieten zien waar het beter kan en moet.

Er bestaat geen ideale manier van toezicht houden. Iedere aanpak heeft zijn voor- en nadelen. Altijd spelen er vragen wat je wel en niet te zien krijgt, hoe groot de druk is die je op een school zet en of je niet aanzet tot extra toezichtlast doordat scholen documenten speciaal voor de inspectie maken. De kunst van toezichthouden is om de juiste aanpak op het juiste moment in te zetten. Deze verkenning helpt bij de keuze tussen aangekondigd en onaangekondigd toezicht. Het toont de winst die het soms brengt, maar ook de tijd die het vaak extra kost. Tijd die ook aan onderzoeken op andere scholen besteed kan worden.

De ervaringen, gesprekken en studies hebben ons ook inzichten gegeven over gewenste en ongewenste effecten van ons toezicht. We kunnen deze inzichten goed gebruiken bij de verdere inrichting van onze onderzoekskaders. En hoe we het toezicht ook inrichten, ik wens ons allemaal toe dat we veel zelfbewuste onderwijsprofessionals blijven houden. Tijdens de verkenning verklaarde een schooldirecteur "Zo werk ik en dit vind ik. Daar wil ik ook à la minute altijd verantwoording over afleggen, aan wie er ook maar binnen komt."

Alida Oppers
inspecteur-generaal van het Onderwijs

juli 2024

INHOUD

Voorwoord 2

1 Aanleiding verkenning 4

2 Opzet verkenning 5

3 Overall conclusie 6

4 Reflectie 8
4.1 Aankondigen maakt grote(re) inzet op kwaliteitsonderzoeken mogelijk 8
4.2 Balans onaangekondigd en aangekondigd toezicht 8
4.2.1 Onaangekondigd onderzoek bij (ernstige) risico's in de onderwijskwaliteit en/of voor de veiligheid 9
4.2.2 Een (kort) stimulerend schoolbezoek 9
4.2.3 Een onderzoek in het kader van naleving van eenduidige normen 9
4.3 Verlichten van ervaren stress en administratieve lasten 9
4.3.1 Stress bij leraren 9
4.3.2 Administratieve lasten 9

1 Aanleiding verkenning

Als Inspectie van het Onderwijs (hierna inspectie) kondigen we in principe onze onderzoeksactiviteiten ten minste vier weken voorafgaand aan, in lijn met de Wet op het onderwijstoezicht (WOT).[1] Als er signalen zijn dat er sprake is van ernstige risico's voor de onderwijskwaliteit of de veiligheid van leerlingen of studenten, voeren we een (volledig) onaangekondigd onderzoek uit.

In mei 2023 zijn we gestart met de verkenning onaangekondigd toezicht. We waren benieuwd in hoeverre onaangekondigde inspecties effectiever zijn en of we -in vergelijking met aangekondigde onderzoeken- bij onaangekondigde onderzoeken een ander, wellicht realistischer beeld krijgen van de onderwijskwaliteit en de context waarin deze tot stand komt.

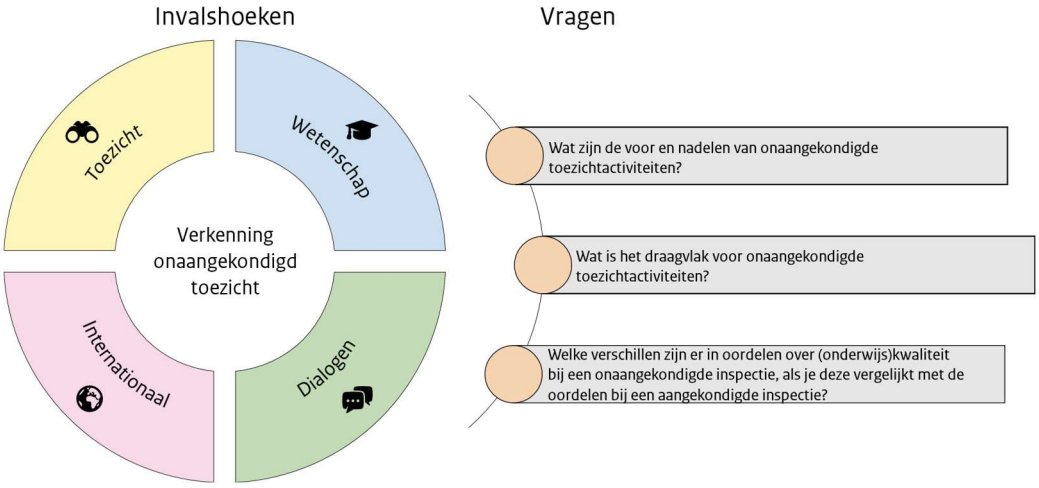
Naast onze eigen behoefte om dit te weten, was er nog een andere impuls om met de verkenning te starten: de motie van Van Meenen van 5 september 2019 waarin wordt gevraagd om de inspectie in het funderend onderwijs meer onaangekondigde bezoeken te laten afleggen. De inspectie krijgt, aldus de motie, met aangekondigde bezoeken geen reëel en volledig beeld van een school en een aankondiging roept extra werkdruk op voor leraren.[2] In lijn met deze motie, is in de kamerbrief van 21 november 2022 door de minister Primair en Voortgezet Onderwijs aangekondigd dat de inspectie vaker onaangekondigde bezoeken zal uitvoeren en dat er een 'nieuwe balans' gevonden moet worden tussen aangekondigde en onaangekondigde bezoeken.[3]

Tijdens de verkenning, die liep tot juni 2024, zijn op 27 maart 2024 twee nieuwe moties ingediend.[4] In de eerste motie van De Kort wil hij de inspectie "…als richtinggevend kader meegeven dat ten minste 25% van haar bezoeken onaangekondigd dient te zijn". In de motie van Ceder c.s. staat dat men het besluit over het al dan niet ophogen van het aantal onaangekondigde schoolbezoeken wil baseren op de resultaten van de voorliggende verkenning. Op 2 april is de motie van Ceder c.s. aangenomen en die van De Kort aangehouden.

[1] Zie Artikel 11, lid 5 van de WOT https://wetten.overheid.nl/BWBR0013800/2023-08-01
[2] Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-VIII-226.pdf
[3] De kamerbrief van Wiersma (2022) geeft politieke invulling aan een aantal maatregelen uit het coalitieakkoord van 2021. In de brief worden de plannen voor het toezicht in het funderend onderwijs en de onderwijskwaliteit uiteengezet.
[4] Zie https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z05164&did=2024D11975; https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z05158&did=2024D11970.

2 Opzet verkenning

Het doel van de verkenning is om te onderzoeken op welke wijze onaangekondigde toezichtactiviteiten ons toezicht kunnen versterken. In de verkenning beantwoorden we vanuit vier invalshoeken drie vragen.



De vier invalshoeken van de verkenning:

1. **Toezicht**, waarvoor we een pilot in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs hebben uitgevoerd, bestaande uit het uitvoeren van onaangekondigde kwaliteitsonderzoeken en het daarna interviewen van de betrokkenen.
2. **Wetenschap**, waarvoor we een literatuurstudie hebben uitgevoerd waarin we systematisch de bestaande literatuur hebben verkend.
3. **Internationaal**, waarvoor we via een internationale toezichtscan andere Europese onderwijsinspecties hebben bevraagd op hoe zij onaangekondigd toezicht uitvoeren.[5]
4. **Dialogen**, waarbij we extern met het onderwijsveld in gesprek zijn gegaan, we een vragenlijst voor een veldconsultatie hebben uitgezet en intern met collega's hebben gesproken.

De drie vragen van de verkenning:

1. Wat zijn de voor- en nadelen van onaangekondigde toezichtactiviteiten?
2. Wat is het draagvlak voor onaangekondigde toezichtactiviteiten?
3. Welke verschillen zijn er in oordelen over de (onderwijs)kwaliteit bij een onaangekondigde inspectie, als je deze vergelijkt met de oordelen bij een aangekondigde inspectie?

[5] Het betreft inspecties die zijn aangesloten bij het SICI-netwerk, een netwerk van 37 nationale en regionale onderwijsinspecties in Europa, zie https://www.sici-inspectorates.eu/Activities/Projects/Partners/SICI. Vier onderwijsinspecties voeren onaangekondigde onderzoeken uit: 1. bij álle onderzoeken door Ofsted in Engeland, 2. alleen bij hoog-risicoscholen door de Zweedse Skolinspektionen, en 3. bij scholen waar geen risico's bekend zijn door de Ierse en Maltese onderwijsinspectie.

3 Overall conclusie[6]

Als we kijken naar de **derde vraag** van de verkenning, kunnen we op basis van de resultaten van de pilot stellen dat er geen reden is om aan te nemen dat onaangekondigde kwaliteitsonderzoeken leiden tot een ander oordeel over de onderwijskwaliteit dan aangekondigde kwaliteitsonderzoeken. Voor de scores op zeven standaarden[7] die tijdens de kwaliteitsonderzoeken zijn beoordeeld, maakt het niet uit of de school aangekondigd of onaangekondigd is onderzocht. Eventuele verschillen -positief of negatief- vallen weg bij het uiteindelijke eindoordeel op de onderwijskwaliteit. Het maakt ook voor de meeste deelaspecten van de standaard Pedagogisch-didactisch handelen (OP3) niet uit of de les aangekondigd of onaangekondigd wordt geobserveerd. Inspecteurs zien tijdens de onaangekondigde kwaliteitsonderzoeken wel vaker lessen waar het lesdoel niet of deels duidelijk wordt gemaakt. De verschillen leiden uiteindelijk niet tot andere oordelen op les- of schoolniveau voor de standaard OP3. In Ierland, zo weten we uit de internationale toezichtscan, zijn er ook kleine verschillen in oordelen, zo blijkt uit de scores op *Teaching & learning*. Dit wordt bevestigd door de Maltese inspectie, die daarvoor geen harde cijfers heeft.

De Nederlandse resultaten worden bevestigd door de resultaten van de literatuurreview. Studies waarin het onaangekondigd uitvoeren van onderwijstoezicht of toezicht op de gezondheidszorg is onderzocht, zien doorgaans geen verschillen in de kwaliteit van het onderwijs of de zorg in vergelijking met een aangekondigde toezichtactiviteit. Om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit is triangulatie vanuit gesprekken, observaties en documenten noodzakelijk. Bij andere toezichthouders, die gericht zijn op naleving van eenduidige normen en vooral op het opsporen van overtredingen, zoals bij toezicht op de voedselveiligheid en het wegvervoer, zijn onaangekondigde inspecties wel effectief.

Kijkend naar de **eerste vraag** van de verkenning over de voor- en nadelen van onaangekondigde toezichtactiviteiten, zien we in de resultaten van alle vier de invalshoeken dat er zowel voordelen als nadelen zitten aan onaangekondigde toezichtactiviteiten. We kunnen stellen dat bepaalde voordelen ook gelijk een nadeel zijn, bijvoorbeeld het niet kunnen voorbereiden van een inspectie. Belangrijk is de vraag of de voordelen van onaangekondigde toezichtactiviteiten opwegen tegen de nadelen ervan. Het feit bijvoorbeeld, dat er bij een onaangekondigd kwaliteitsonderzoek geen volledig beeld van de school ontstaat en eigenlijk een extra bezoek noodzakelijk is, leidt juist tot extra toezichtlast, waarmee dat voordeel teniet wordt gedaan. Zo'n onderzoek kost ook extra (voorbereidings-)tijd van de inspectie, waarmee ook dat voordeel vervalt. En zo zijn er meerdere cirkelredeneringen te maken.

[6] Zie voor een uitgebreide beschrijving van de opzet, uitvoering en de resultaten van de verkenning de technische rapportage van de verkenning op https://www.onderwijsinspectie.nl

[7] Basisvaardigheden (OP0), Zicht op ontwikkeling en begeleiding (OP2), Veiligheid (VS1), Resultaten (OR1), Visie, ambities en doelen (SKA1), Uitvoering en kwaliteitscultuur (SKA2) en Evaluatie, verantwoording en dialoog (SKA3).

Voordelen	*Nadelen*
Inspecteurs krijgen realistisch beeld van dagelijkse gang van zaken op een school.	Inspecteurs krijgen geen volledig beeld van een school.
Inspecteurs observeren realistische lessen.	Scholen voelen zich overvallen, wat leidt tot spanning en onrust.
Voorkomt 'windowdressing' door scholen.	School kan onderzoek inhoudelijk en logistiek niet voorbereiden.
Minder toezichtlast voor scholen, geen voorbereiding en stress.	Verstoring van werkzaamheden en afspraken van onderwijspersoneel.
Minder inhoudelijke voorbereiding voor inspecteurs.	Gevoel van wantrouwen, beïnvloedt samenwerking negatief.
Continue stimulans voor onderwijskwaliteit, omdat de inspectie altijd langs kan komen.	Continue druk en onzekerheid of inspectie komt.

Als we kijken naar het draagvlak voor onaangekondigde toezichtactiviteiten, dus naar de **tweede vraag** van de verkenning, is er geen eenduidig beeld. Uit de resultaten van de pilot blijkt dat binnen een deel van het onderwijsveld, vooral bij bestuurders en schoolleiders/directeuren, onaangekondigd toezicht het gevoel van wantrouwen oproept. De samenwerking met de inspectie wordt hierdoor negatief beïnvloed en dit kan leiden tot verminderd draagvlak voor inspectiebevindingen. Daarnaast vindt een groot deel van de schoolleiders/directeuren het een bezwaar dat ze een onaangekondigd kwaliteitsonderzoek niet inhoudelijk en organisatorisch kunnen voorbereiden. Anderen vinden dat minder een probleem. Leraren zijn doorgaans positief, omdat ze geen stress ervaren (in de weken) voorafgaand aan het onderzoek. Dit beeld wordt bevestigd in de veldconsultatie en de dialogen met het onderwijsveld.

Uit de resultaten van de pilot blijkt dat er onder inspecteurs enkele sterke voorstanders zijn voor onaangekondigde onderzoeken, maar voor de meeste inspecteurs wegen de voordelen niet op tegen de nadelen. Verschillende inspecteurs vragen zich af of een volledig onaangekondigd kwaliteitsonderzoek zinvol is. Dit beeld wordt bevestigd in de dialogen die intern met inspectiecollega's zijn gevoerd.

Het uitvoeren van onaangekondigd toezicht is voor de meeste andere Europese onderwijsinspecties zo goed als ondenkbaar, met uitzondering van onaangekondigd toezicht bij ernstige signalen over de veiligheid. Onaangekondigd toezicht heeft een negatieve invloed op het vertrouwen dat zij willen of soms zelfs moeten uitstralen. Uit de internationale toezichtscan blijkt dat onder de inspecteurs van inspecties die wel onaangekondigd toezicht uitvoeren, er doorgaans draagvlak is voor onaangekondigde inspecties. In bijvoorbeeld Ierland geldt dat ook voor de het onderwijsveld. De Ierse scholen waarderen de onaangekondigde onderzoeken, maar dat heeft meer te maken met het type onderzoek, dan met het feit dat deze niet worden aangekondigd. Scholen voelen zich vrijer om hun dilemma's te bespreken, omdat er geen consequenties zijn. De onderzoeken vergen bovendien geen voorbereiding van een school. In Engeland ontbreekt het draagvlak in het onderwijsveld. Uit recent onderzoek blijkt het onaangekondigde toezicht bijdraagt aan al langer bestaande onvrede over het toezicht van Ofsted.

4 Reflectie

4.1 Aankondigen maakt grote(re) inzet op kwaliteitsonderzoeken mogelijk

Wij maken uit de verkenning op, en dan met name uit de pilot, dat het uitvoeren van volledige onaangekondigde kwaliteitsonderzoeken niet bijdraagt aan de versterking van het toezicht. In de afgelopen jaren hebben we als inspectie ingezet op het uitvoeren van meer kwaliteitsonderzoeken. Kwaliteitsonderzoeken zijn een belangrijke interventie, onder andere om te constateren waar het niet goed gaat in het onderwijs. Zo bleek uit een steekproef van 225 scholen dat ruim 20 procent van de scholen in 2023 het inspectieoordeel Onvoldoende kreeg.[8] Daarnaast blijkt uit de kwaliteitsonderzoeken waar we op basis van de risicoanalyse naartoe gaan dat bij ruim 40 procent de onderwijskwaliteit Onvoldoende of Zeer zwak is.[9] Met meer kwaliteitsonderzoeken hebben we dus bij meer scholen de onderwijskwaliteit in beeld, ook van meer scholen waar de kwaliteit niet op orde is. Dit is voorwaardelijk voor effectief toezicht.

We kunnen meer kwaliteitsonderzoeken uitvoeren door de onderzoeken aan te kondigen. Door het aankondigen van onderzoeken zijn tijdens het onderzoek de juiste gesprekspartners op de school beschikbaar, kunnen we de meest zinvolle lessen observeren en is het zonder tijdsverlies mogelijk om de leerlingendossiers in te zien. Als inspectie hechten we grote waarde aan kwalitatief hoogstaand, namelijk betrouwbaar onderzoek. We bereiken dit door triangulatie: het werken vanuit meerdere perspectieven, door een combinatie van gesprekken, observaties en documentanalyse. Dit is niet altijd mogelijk bij een onaangekondigd bezoek waardoor we alsnog terug naar de school moeten om het beeld volledig te krijgen. Ook in het kader van proportionaliteit is dat onwenselijk en niet in lijn met de WOT, waarin staat dat de inspectie haar taken op zodanige wijze verricht dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is[10].

We zijn ons als inspectie terdege bewust dat scholen zichzelf van hun beste kant laten zien bij een aangekondigd kwaliteitsonderzoek. We hebben echter verschillende tools om door de windowdressing heen dieper achterin de etalage te kijken, bijvoorbeeld door training van inspecteurs, verschillende onderzoeksmethoden en het zelf kiezen van lessen en gesprekspartners. Kortom, we willen blijvend inzetten op het uitvoeren van kwaliteitsonderzoeken. Om dit op grote schaal te kunnen (blijven) doen, moeten we onderzoeken aankondigen, zodat de onderzoeken door de scholen organisatorisch zijn voorbereid, zodat alle relevante standaarden van het kwaliteitsonderzoek kunnen worden beoordeeld en zodat scholen niet onnodig belast worden met extra onderzoeksactiviteiten.

4.2 Balans onaangekondigd en aangekondigd toezicht

De verkenning naar onaangekondigd toezicht levert ook andere waardevolle inzichten op die onze missie van effectief toezicht voor beter onderwijs kunnen versterken. Wij kunnen aangekondigd en onaangekondigd toezicht meer met elkaar in balans brengen. Op basis van de uitkomsten van de verkenning gaan we toezichtactiviteiten ontwikkelen die ons toezicht kunnen versterken. We gaan de

[8] Zie https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/04/17/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2024
[9] Zie https://www.onderwijsinspectie.nl/trends-en-ontwikkelingen/documenten/data-bestanden/2023/08/01/oordelen-1-augustus-2023
[10] Zie Artikel 4 van de WOT https://wetten.overheid.nl/BWBR0013800/2023-08-01

volgende mogelijkheden om onaangekondigd toezicht in te zetten als interventie verder uitwerken en toetsen op effectiviteit, haalbaarheid en inzetbaarheid.

4.2.1 Onaangekondigd onderzoek bij (ernstige) risico's in de onderwijskwaliteit en/of voor de veiligheid

Soms hebben we als inspectie op basis van de risicoanalyse twijfels of wij de reële situatie aan zullen treffen op een school als wij ons inspectiebezoek aankondigen. We vermoeden dan bijvoorbeeld dat de leskwaliteit doorgaans onvoldoende is of dat er überhaupt geen lessen worden gegeven. Ook kunnen er signalen zijn over de veiligheid van leerlingen of studenten, waarbij snel handelen van de inspectie gewenst is. In deze gevallen gaan we onaangekondigd bij een school op inspectiebezoek. Dit doen we al sinds lange tijd.

4.2.2 Een (kort) stimulerend schoolbezoek

De verkenning, en dan met name de internationale toezichtscan, leert ons dat onaangekondigd toezicht stimulerend kan werken. Het gaat dan om stimulerende inspectiebezoeken zonder (eind)oordeel en zonder openbaar rapport. Scholen krijgen wel een terugkoppeling over hetgeen de inspecteur heeft waargenomen. Dit betreft geen volledig kwaliteitsbeeld.

4.2.3 Een onderzoek in het kader van naleving van eenduidige normen

De literatuurreview van de verkenning leert ons dat onaangekondigd toezicht vooral werkt bij toezicht op naleving van eenduidige normen. De in de wetenschappelijke artikelen gerapporteerde onderzoeken beschrijven situaties waarin toezichthouders niet aankondigen dat zij langskomen, zodat zij kunnen waarnemen of de ondertoezichtgestelden zich houden aan de regels, bijvoorbeeld qua hygiëne in de horeca. In het onderwijstoezicht zijn er ook nalevingselementen die we als inspectie onaangekondigd kunnen toetsen.

4.3 Verlichten van ervaren stress en administratieve lasten

De verkenning leert ons dat er ook aan aankondigen van onderzoeken voor- en nadelen zitten. De twee grootste nadelen denken we als inspectie op korte termijn weg te kunnen nemen of te verminderen.

4.3.1 Stress bij leraren

Het aankondigen van een kwaliteitsonderzoek leidt tot stress bij leraren. De stress komt onder andere doordat het voor hen doorgaans niet duidelijk is waar de inspectie op let, hoe een inspectiebezoek eruitziet en hoe de oordelen tot stand komen. In de nabije toekomst gaan we ons daarom (ook) meer richten op het voorlichten van leraren over het verloop van een inspectiebezoek.

4.3.2 Administratieve lasten

Het aankondigen van een kwaliteitsonderzoek leidt ertoe dat er door scholen documenten worden gemaakt speciaal voor de inspectie. In de aankondiging van onze kwaliteitsonderzoeken staat nadrukkelijk dat wij enkel documenten willen ontvangen die scholen daadwerkelijk gebruiken. We geven hierbij wel enkele suggesties. Toch, zo vertellen gesprekspartners in de dialogen ons, zijn het juist die suggesties die als dwingend worden ervaren. Als inspectie gaan we in de nabije toekomst kritisch kijken naar de aankondiging van de onderzoeken, zodat scholen zich niet langer geroepen voelen om nieuwe documenten te maken, alleen voor de inspectie.

Colofon

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | juli 2024