

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Jaarverslag 2021

Voorwoord

Net als in 2020, dat zijn woorden die in dit jaarverslag meerdere keren terugkomen; 2021 was weer een jaar waarin de coronapandemie een grote invloed had op het onderwijs en op ons toezicht en onze organisatie. Daarbij toonden onze mensen zich net als de mensen in het onderwijs veerkrachtig. Veel werk gebeurde online, dat lijken we inmiddels aardig onder de knie te hebben, al is het in veel situaties surrogaat. De uitdaging wordt nu om het hybride werken – waar we naartoe gaan – goed te laten functioneren.

Net als in 2020 maakten we onder wisselende omstandigheden keuzes in ons werk. Door het jaar heen deden we weer meer dan in 2020 onderzoek op locatie, steeds in overleg met besturen en scholen of instellingen. We rondden onze cyclus van vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en hun scholen en opleidingen op aangepaste wijze af. En vanaf augustus gingen we met onze herziene onderzoekskaders een nieuwe cyclus in. Nog steeds bestuursgericht en proportioneel, maar met meer aandacht voor de kernfuncties van het onderwijsstelsel en de opgaven die daaruit voortvloeien, bijvoorbeeld op het vlak van de basisvaardigheden. Met in het funderend onderwijs ook meer aandacht voor de rol van de schoolleiding en het samenspel tussen besturen en scholen.

Rond de zomer van 2021 deden we onderzoek naar de gevolgen van zestien maanden corona voor het onderwijs, in alle onderwijssectoren, van primair tot en met hoger onderwijs. Ook deden we onderzoek naar afstandsonderwijs. We namen contact op met besturen als er signalen waren dat scholen of instellingen zich niet hielden aan de coronamaatregelen. Of – wat ook voorkwam – als besturen niet meteen meegingen in versoepelingen, bijvoorbeeld bij de heropening van de scholen. Die contacten gaven vaak goed zicht op de motieven van besturen en instellingen en leidden tot een goede uitwisseling, en in de meeste gevallen tot het snel alsnog opvolgen van de maatregelen of versoepelingen.

In april 2021 presenteerden we zoals elk jaar ‘De Staat van het Onderwijs’. Daarin deden we de oproep om van de aangekondigde reparatie van het onderwijs een renovatie te maken. Om de energie en de investeringen te benutten om niet alleen de ontstane vertragingen te herstellen, maar ook de onderliggende oorzaken van de teruglopende basisvaardigheden en de kansenongelijkheid aan te pakken. In de onderwijsestafette, waarvoor de inspectie het initiatief had genomen, konden betrokkenen uit het onderwijsveld met elkaar in gesprek gaan over oplossingsrichtingen. De estafette werd afgesloten met het grotendeels online congres De Staat van het Onderwijs in mei 2021.

Ik had het al over de veerkracht van onze mensen en onze organisatie. Naast grote verslagenheid was die veerkracht er ook, toen in september 2021 Bert Bulder, onze directeur Kennis, onverwachts overleed. Een gebeurtenis die een groot gat sloeg in onze organisatie. Bert was een instituut binnen de inspectie, een scherp en origineel denker, bij alle scherpte de rust zelve. In 2021 overleed ook Jan ten Have, op de drempel van zijn pensioen. Jan was jarenlang een fijne collega binnen onze directie MBO, hij stond altijd voor anderen klaar. Het werk ging al snel weer door, dat kan ook niet anders, maar we zullen Bert en Jan, wie ze waren en wat ze voor ons hebben betekend, niet vergeten.

De Inspectie van het Onderwijs anno 2022. Waar staan we voor? Voor beoordelen, informeren, agenderen, activeren en aanjagen. Denkend vanuit het onderwijsstelsel. Eraan bijdragend dat iedereen zijn of haar verantwoordelijkheid neemt. Interveniërend daar waar dat nodig is. Effectief toezicht voor beter onderwijs, voor alle leerlingen en studenten. Dat deden we in 2021 en dat doen we ook in 2022. In dit jaarverslag verantwoorden we ons over ons werk in het voorbije jaar, in getallen en door het beschrijven van een aantal belangrijke ontwikkelingen.



Alida Oppers
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

1. Ontwikkelingen in het toezicht
Het effect van de coronapandemie op ons toezicht 5
Ontwikkeling onderzoekskaders 6
Stelseltoezicht 6
De Inspectie van het Onderwijs in de media 7

2. Dialoog, informatie en samenwerking
Waardering van onze bezoeken 9
Draagvlak voor verandering 9
Bereikbaarheid voor vragen en signalen 9
Digitale communicatie 10
Samenwerking in toezicht en wetenschap 10
Raad van Advies 12

3. Activiteiten
Toezicht op het primair onderwijs 14
Toezicht op het voortgezet onderwijs 14
Toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs 15
Toezicht op samenwerkingsverbanden passend onderwijs 15
Toezicht op het niet-bekostigd onderwijs 16
Toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs 16
Toezicht op het hoger onderwijs 18
Financieel toezicht 18
Peil.onderwijs 19
Predicaat Excellente School 20
Toezicht op het onderwijs in Caribisch Nederland 20
Toezicht op Nederlands onderwijs in het buitenland 21
Overzicht themaonderzoeken 21
Ingrijpen bij niet-naleving 22
Kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie 23
Vertrouwensinspecteurs 24

4. Organisatie
Leiding en management 26
Sturingsmodel 26
Ondernemingsraad 26
Personeelsbeleid 27
Personeelsgegevens 27
Veiligheid en integriteit van ons personeel 28
Certificering ISO 9001:2015-norm 28
Informatiebeleid 29
Begroting en realisatie 29



1. Ontwikkelingen in het toezicht

Dit jaarverslag gaat over de Inspectie van het Onderwijs als organisatie, over wie we zijn en wat we doen, met welke middelen en capaciteit. Het gaat dus niet over de staat van het Nederlandse onderwijs of over de uitkomsten van de drie- à vierduizend onderzoeken die we elk jaar doen. In dit hoofdstuk schetsen we de belangrijkste ontwikkelingen die zich in 2021 in het toezicht en de ontwikkeling daarvan voordeden.

Het effect van de coronapandemie op ons toezicht

Net als in 2020 paste de inspectie in 2021 het toezicht steeds aan de aanscherpingen en versoepelingen van de coronamaatregelen aan. Veel onderzoek vond online of telefonisch plaats. Onderzoek op locatie deden we door het jaar heen vooral bij geconstateerde risico's en bij herstelonderzoek. In de regel gebeurde dit in overleg met de besturen en instellingen. Gekeken werd dan wat er passend was, gezien de situatie bij de onderwijsinstelling. Na de zomer kwam er weer wat meer ruimte om onderzoek op locatie te doen, ook bijvoorbeeld voor het onderzoek naar de waardering Goed dat vanaf mei 2021 weer op gang kwam. Ook het juryonderzoek naar het predicaat Excellente School startte weer. Zo konden begin 2022 een aantal van de scholen die zich in 2020 voor dit traject hadden aangemeld het predicaat Excellente School ontvangen. Bij onderzoek op locatie volgde de inspectie uiteraard steeds de geldende maatregelen tegen het coronavirus. Er waren zelftesten beschikbaar voor de inspecteurs.

Aan het eind van 2021 was er weer sprake van een flinke aanscherping van de coronamaatregelen. In de week voor de kerstdagen werden de scholen en onderwijsinstellingen zelfs weer gesloten. Tot dat moment bleef de lijn dat de inspectie in geval van risico's onderzoek op locatie deed. Voor de overige inspectieonderzoeken probeerden we zoveel mogelijk gebruik te maken van digitale middelen. En als dit niet passend was, overlegden we met het bestuur en/of de school of instelling over wat er mogelijk was gezien de situatie.

Het in oktober 2020 geopende Meldpunt schoolsluiting bleef in 2021 open. Scholen die als gevolg van coronabesmettingen tijdelijk de deuren moesten sluiten, konden dit bij het meldpunt melden.

Op basis van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 hield de inspectie in 2021 toezicht op de naleving van de coronamaatregelen in de scholen en instellingen. In lijn met onze gebruikelijke werkwijze deden we dit op basis van signalen dat scholen de maatregelen niet naleefden of bijvoorbeeld nog niet opengingen terwijl heropening van de scholen wel het beleid was. We namen dan contact op met het bestuur, de school of de onderwijsinstelling om de situatie te bespreken. Dit leidde er in de meeste gevallen toe dat er snel verbetering kwam in het opvolgen van de maatregelen.

Begin 2021 besloot de inspectie in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), en na overleg met de PO-Raad en de VO-raad (de sectorverenigingen voor respectievelijk het primair en voortgezet onderwijs), om in het schooljaar 2021/2022 in het funderend onderwijs de onderwijsresultaten (standaard OR1 in de onderzoekskaders) niet te beoordelen. Dit tegen de achtergrond van de veronderstelling dat coronabeperkingen sinds maart 2020 de onderwijsresultaten beïnvloedden. Een betrouwbaar oordeel over de onderwijsresultaten op schoolniveau zou daarmee niet goed mogelijk zijn. De minister lichtte de gekozen lijn toe in zijn brief aan de Tweede Kamer van 15 februari 2021. Daarbij gaf hij ook aan dat de inspectie de onderwijsresultaten wel meeneemt in de risicodetectie en ook in het schooljaar 2021/2022 risicogericht kwaliteitsonderzoek doet, en dat dit nog steeds kan leiden tot het eindoordeel Onvoldoende of Zeer zwak.

Geen beoordeling van onderwijsresultaten in het funderend onderwijs in schooljaar 2021/2022

Op 14 april 2021 bracht de inspectie de jaarlijkse editie van 'De Staat van het Onderwijs' uit. Net als een jaar eerder gebeurde dit op een betrekkelijk sobere manier. Bij de presentatie van 'De Staat van het Onderwijs' in het Nationaal Onderwijsmuseum was vanwege de coronamaatregelen, behalve de beide OCW-bewindslieden en de inspecteur-generaal van het Onderwijs, een zeer beperkt aantal medewerkers van het beleidsdepartement en van de inspectie aanwezig. In tegenstelling tot een jaar eerder was er wel een congres De Staat van het Onderwijs, op 11 mei 2021. Dit congres vond grotendeels online plaats.

Onder de noemer 'gevolgen van 16 maanden corona voor het onderwijs' deed de inspectie in 2021 breed onderzoek naar de ervaren effecten van de coronapandemie. In oktober 2021 bracht de inspectie per sector een factsheet en een technisch rapport uit. De inspectie deed in het funderend onderwijs onderzoek naar afstandsonderwijs en rapporteerde daar in juli 2021 over.

Ontwikkeling onderzoekskaders

In de zomer van 2021 liep de vierjarige cyclus af waarbinnen we de besturen in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs onderzochten met gebruikmaking van de onderzoekskaders 2017. Op 1 augustus 2021 traden de aangepaste onderzoekskaders 2021 in werking. Met deze aangepaste kaders borduurden we voort op de lijn die in 2017 is ingezet: de verantwoordelijkheid voor het onderwijs op de scholen en opleidingen ligt bij de besturen; zij spelen een sleutelrol in de verbetering van het onderwijs. Zij zijn daarom het eerste aangrijpingspunt voor het toezicht van de inspectie.

Kernfuncties van het stelsel spelen nu een belangrijkere rol in onze onderzoekskaders

Een aantal zaken werd aangescherpt in de aangepaste onderzoekskaders. Op basis van de ervaringen in de periode 2017-2021 versterkten we de grip van het toezicht op bestuursniveau door besturen sterker geïntegreerd te benaderen op de terreinen van kwaliteit en financiën en door het toezicht sterker te enten op de cyclus van sturing en verantwoording die bij de besturen hoort. Voor het funderend onderwijs beschreven we nadrukkelijker de positie van de schoolleider en de plek van het schoolplan in het toezicht, dit met het oogmerk om het samenspel tussen besturen en scholen scherper in beeld te brengen. Daarnaast gingen de kernfuncties van het stelsel een belangrijkere rol in onze onderzoekskaders spelen.

In de kaders besteden we ook aandacht aan de eisen van de wet Verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs die net als de onderzoekskaders per 1 augustus 2021 in werking trad. We namen in de onderzoekskaders voor het funderend onderwijs een overzicht op waarin we de onderdelen van het waarderingskader die over burgerschap gaan in samenhang presenteren en toelichten.

In 2021 kondigde de minister het voornemen van de inspectie aan om niet meer elke vier jaar alle scholen in het funderend onderwijs te bezoeken. Hieraan lag de bedoeling ten grondslag om gerichtere keuzes te (kunnen) maken, bijvoorbeeld op basis van risico's en signalen of in het kader van representatieve steekproeven. Niet per se minder onderzoek op schoolniveau, maar beter en gerichter. In 2021 startten we met de verdere uitwerking van deze benadering, waarmee we de juiste balans willen vinden tussen onderzoek op stelselniveau, bestuursniveau en school- en opleidingsniveau, vanuit een benadering die vooral gericht is op effectiviteit, bijvoorbeeld als het gaat om een brede versterking van de basisvaardigheden.

Stelseltoezicht

Het onderwijs vormt de context waarbinnen besturen, scholen en opleidingen hun werk doen. Tegelijkertijd zijn het de besturen en scholen die in hoge mate het stelsel en de stelselkwaliteit maken. Onder de stelselkwaliteit verstaan we de mate waarin alle besturen en scholen en opleidingen er samen met andere partijen in het onderwijs in slagen om voor alle leerlingen en studenten de kernfuncties van het onderwijs – kwalificatie, socialisatie en allocatie – te realiseren. In ons toezicht op de stelselkwaliteit werken we zoveel mogelijk op basis van meerjarige onderzoekslijnen. Daarbij willen we het stelseltoezicht en het instellingstoezicht sterker met elkaar verbinden. Dat doen we door thema's die op stelselniveau spelen bij besturen en instellingen aan de orde te stellen, en door problematiek die bij besturen en instellingen aan de orde komt op stelselniveau te onderzoeken.

Net als in 2020 had de coronapandemie invloed op ons themaonderzoek. Ook in 2021 konden we niet alle onderzoeken volgens planning uitvoeren. In ons Jaarwerkplan 2022, dat we in het najaar van 2021 publiceerden, houden we er rekening mee dat er aanpassingen van het plan moeten plaatsvinden als gevolg van de coronapandemie.

De Inspectie van het Onderwijs in de media

Als inspectie willen we duidelijk en laagdrempelig zijn in onze communicatie en onze contacten. In 2021 heeft dit geleid tot veel mediacontacten, bezoekers op de website en volgers op sociale media.

Waar 2020 een afwijkend jaar was vanwege de coronapandemie, normaliseerde in 2021 de relatie met de media weer enigszins. We kregen nog steeds veel vragen over de coronamaatregelen en publiceerden over het effect van de coronapandemie op het onderwijs, maar de media besteedden ook weer steeds meer aandacht aan thema's als basisvaardigheden en sociale veiligheid in het onderwijs.

Met de publicatie van 'De Staat van het Onderwijs' en diverse peilingsonderzoeken vestigden we de aandacht op de basisvaardigheden taal, rekenen-wiskunde en burgerschap. Media berichtten uitgebreid over onze rapporten. Zo zagen we de oproep tot renovatie van het onderwijs in 'De Staat van het Onderwijs', vooral op het gebied van basisvaardigheden, rond de publicatie van het rapport vaak terugkomen in de media.

Sociale veiligheid van leerlingen en studenten kwam regelmatig aan de orde in de media

Mede naar aanleiding van bepaalde kwesties op scholen en instellingen, kwam ook de sociale veiligheid van leerlingen en studenten regelmatig in de media aan de orde. Daarbij ging het vaak ook over de rol van de inspectie. In het voorjaar van 2021 deden we via de media een oproep aan studenten om sociaal onveilige situaties in het hoger onderwijs bij de inspectie te melden. Dat resulteerde in ongeveer driehonderd meldingen, vooral van studenten op mode- en kunstopleidingen. Naar aanleiding daarvan werd besloten verder onderzoek te gaan doen.



2. Dialoog, informatie en samenwerking

Draagvlak voor ons toezicht vinden we belangrijk, daarom meten we de waardering die besturen, scholen en opleidingen ons toezicht geven. Daarnaast overleggen we jaarlijks meerdere keren met het georganiseerde onderwijsveld over de ontwikkeling van ons toezicht. Daarover spreken we regelmatig met onze Raad van Advies. Via het Loket Onderwijsinspectie waren we ook in 2021 weer bereikbaar voor vragen en signalen. Om ons toezicht te versterken en effectiever te maken, zoeken we samenwerking met andere inspecties en met de wetenschap. Internationaal werken we samen met andere onderwijsinspecties om van elkaar te leren.

Waardering van onze bezoeken

Met ons toezicht willen we bijdragen aan beter onderwijs, daarom is het belangrijk dat we weten hoe ons toezicht ervaren wordt. Net als in eerdere jaren voerden we in 2021 een tevredenheids-onderzoek uit onder besturen en scholen/instellingen. Daarin stelden we de vragen die we ook aan besturen, scholen en opleidingen stellen: wat gaat goed, wat kan beter en wat moet beter?

Uit het onderzoek blijkt dat het onderwijsveld het goed waardeert; de gemiddelde rapportcijfers liggen tussen 7,7 en 8,6

Als gevolg van de coronapandemie deden we in 2021 veel onderzoeken online en veel minder op locatie. Ons tevredenheidsonderzoek had alleen betrekking op ons onderzoek op locatie. Uit het onderzoek blijkt dat het onderwijsveld het toezicht onveranderd behoorlijk goed waardeert; de gemiddelde rapportcijfers liggen tussen 7,7 en 8,6. Bestuurders en schoolleiders zijn vooral positief over de professionaliteit van de inspecteurs en over de open dialoog. Een beperkt aantal bestuurders en schoolleiders is kritisch over vooral de toezichtlast en de opbrengst van het inspectieonderzoek. Wat verder opvalt is dat veel bestuurders zich er niet of nauwelijks bewust van zijn dat financieel inspecteurs en kwaliteitsinspecteurs gezamenlijk optrekken in het onderzoek.

Dergelijke inzichten, ook die uit eerdere jaren, droegen bij aan de ontwikkeling van de onderzoekskaders waarmee wij vanaf augustus 2021 werken. In deze onderzoekskaders is sprake van een verdere integratie van het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht. Daarnaast versterkten we met aangepaste onderzoekskaders de bestuursgerichte aanpak, het proportioneel werken en de aandacht voor onderwerpen die het niveau van het individuele bestuur of de individuele school of instelling overstijgen. Hiermee verwachten we de balans tussen de toezichtlast en de opbrengst van onze onderzoeken verder te verbeteren. In toekomstige tevredenheidsonderzoeken besteden we hier opnieuw aandacht aan.

Draagvlak voor verandering

Driemaal per jaar hebben we overleg met de Ringen, de vertegenwoordigers van organisaties uit het onderwijsveld. In deze overleggen bespreken we vooral wijzigingen in het toezicht; het overleg bepaalt mede het draagvlak daarvoor.

De overleggen met de Ringen vonden plaats in februari, mei en oktober van het jaar 2021.
Met name de volgende onderwerpen kwamen aan de orde:

- Het proces rondom de bijstelling van de onderzoekskaders 2021.
- De terugblik op het congres De Staat van het Onderwijs en de onderwijsestafette in de aanloop naar dat congres.
- Het toezicht van de inspectie tijdens de coronapandemie.
- De rol van de inspectie in het Nationaal Programma Onderwijs.
- De stand van zaken van verschillende themaonderzoeken.

Bereikbaarheid voor vragen en signalen

In 2021 ontving en behandelde de afdeling Klantcontact van de inspectie ruim 7.700 ingevulde contactformulieren en meer dan 2.300 e-mails. Daarnaast handelde de afdeling Klantcontact meer dan 8.200 telefoongesprekken af. In totaal ging het om ongeveer 18.200 meldingen.
De aantallen liggen dicht bij die van 2020.

2.300
e-mails beantwoord door Loket Onderwijsinspectie



8.200
telefoongesprekken gevoerd door Loket Onderwijsinspectie

Bij 70 procent van de meldingen die we registreerden ging het om een vraag, bij 30 procent ging het om signalen over een school of bestuur. In 2020 was het aandeel signalen lager (23 procent), net als het absolute aantal signalen (tegen de 4.000).

Ongeveer 43 procent van de meldingen kwam van ouders, leerlingen en studenten, ongeveer 35 procent van scholen en besturen. De overige meldingen waren afkomstig van andere partijen en betrokkenen in het onderwijs. Deze percentages komen nagenoeg overeen met die van 2020.

In 2021 registreerden we ruim 2.500 meldingen onder de categorie 'corona'. Van de corona-gerelateerde meldingen verwerkten we er ruim 1.700 als signaal. Ongeveer 41 procent van de corona-gerelateerde meldingen (1.028) ging over schoolsluitingen. Daarnaast kregen we veel coronagerelateerde meldingen over fysieke veiligheid (21 procent) en digitaal onderwijs (15 procent).

De coronapandemie buiten beschouwing gelaten, ging 10 procent van de in 2021 binnengekomen meldingen over passend onderwijs, 7 procent over veiligheidskwesties, en 6 procent over verantwoording en dialoog met de school.

In samenwerking met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) richtten we in het najaar van 2020 het Meldpunt Schoolsluiting op. In 2021 verwerkten we via dit meldpunt 439 meldingen van schoolsluiting en 442 meldingen van heropening.

Digitale communicatie

Via onze website en sociale media geven we bekendheid aan ons werk en aan de dagelijkse praktijk van het toezicht. Op onze website onderwijsinspectie.nl is veel informatie over ons werk te vinden, bijvoorbeeld onze themarapporten en de rapporten van onderzoeken bij besturen, scholen en opleidingen. Met name themarapporten brengen we vaak actief onder de aandacht via onze sociale mediakanalen.

Wat de sociale media betreft, maakten we in 2021 vooral gebruik van het corporate LinkedIn-account (52.387 volgers) en van het Twitter-account @onderwijsinsp (28.100 volgers).

In 2021 werd onze website 737.424 keer bezocht, dat was wat vaker dan in 2020. Met 31.720 weergaven kreeg onze pagina over de onderzoekskaders die per 1 augustus 2021 in werking traden de meeste aandacht. Met 13.166 downloads was ons jaarlijkse rapport over de staat van het onderwijs net als in 2020 het meest gezochte document op onze website.



737.424
bezoekers onderwijsinspectie.nl

13.166
unieke downloads Staat van het Onderwijs

Samenwerking in toezicht en wetenschap

De Inspectieraad
De Inspectieraad is het platform waarop we samenwerken met de andere rijksinspecties. De raad bevordert dat rijksinspecties hun toezicht uitoefenen volgens de principes van goed toezicht: onafhankelijk, professioneel, transparant, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Daarbij zijn er diverse vormen van kennisdeling, uitwisseling en gezamenlijke professionaliseringsactiviteiten.

Vanuit de wetenschapsagenda van de Inspectieraad startte recentelijk een vierjarig onderzoekstraject door Tilburg University en de Vrije Universiteit Amsterdam in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs en drie andere inspecties naar de wijze waarop toezichthouders omgaan met relevante netwerken. Veel maatschappelijke vraagstukken vereisen samenwerking in organisatienetwerken. Het bestaande toezicht sluit daar niet altijd op aan. Het onderzoek richt zich op het ontwikkelen van innovatieve toezichtarrangementen voor organisatienetwerken in de domeinen zorg, sociaal wonen, onderwijs en veiligheid. De verwachting is dat het onderzoek een toolbox en een onderwijsmodule oplevert.

De Inspectieraad ontwikkelde leergangen voor startende inspecteurs en voor strategisch toezicht. Recent werd een leertraject voor de hoogste leidinggevenden binnen inspecties opgezet.

De Inspectieraad vraagt regelmatig aandacht voor de positie van het toezicht in het politieke en maatschappelijke debat. In 2021 ging het daarbij vooral om het belang van onafhankelijk toezicht. Regelmatig werd vanuit de Inspectieraad gepleit voor een wet op de rijksinspecties. In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV werd opgenomen dat het kabinet zorgt voor een betere borging van de onafhankelijkheid van inspecties en dat het daartoe een voorstel zal uitwerken voor een wet op de rijksinspecties.

De Inspectieraad wil een breder publiek informeren over het toezicht van de rijksinspecties. In 2021 verscheen de podcastserie 'De Toekomst van Toezicht'. In een van de afleveringen hiervan ging inspecteur-generaal Alida Oppers in gesprek met de directeur van de vereniging Ouders & Onderwijs.

Toezicht Sociaal Domein
In het samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein (TSD) werken de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Justitie en Veiligheid en de Nederlandse Arbeidsinspectie samen.

Het samenwerkingsverband TSD houdt toezicht op de werking van het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein, met aandacht voor maatschappelijke domein-overstijgende problemen rond onderwijs, jeugd, zorg, welzijn, wonen, veiligheid, werk en inkomen. Daarbij staat het perspectief van de burger centraal. In het Meerjarenprogramma TSD 2021-2024 is dit uitgewerkt.

In 2021 startte TSD met een vernieuwende vorm van toezicht, namelijk actieonderzoek. Daarin werken de toezichthouders met professionals en burgers in co-creatie samen aan oplossingen voor hardnekkige knelpunten in de uitvoering. Er lopen op dit moment twee actieonderzoeken: één op het gebied van schuldenproblematiek en één op het gebied van (de continuïteit van) zorg voor jeugdigen in de overgang van achttien min naar achttien plus.

TSD stimuleert multidisciplinair toezicht, dat wil zeggen het intensiever samenwerken in het toezicht, op die onderdelen van het sociaal domein waar groepen burgers met extra ondersteuningsbehoeften mogelijk in de knel komen.

Verder werkt TSD aan het ontwikkelen van landelijke beelden op basis van onder meer kennis van de verschillende inspecties, om een breder inzicht te krijgen in het functioneren van het sociaal domein.

Internationale samenwerking
De Inspectie van het Onderwijs werkt samen en wisselt informatie uit met andere Europese onderwijsinspecties in de Standing International Conference of Inspectorates (SICI). Wij brengen kennis in en gebruiken op onze beurt de kennis die wij via onze internationale contacten opdoen voor de ontwikkeling van ons toezicht.

In 2021 deden we toezichtscans op vijf terreinen: basisvaardigheden, stelselinterventies, curriculum, afstandsonderwijs en de betrouwbaarheid van oordelen. We onderzochten in een aantal andere landen het onderwijs- en toezichtbeleid; in 2021 rondden we onze rapporten over basisvaardigheden en stelselinterventies af.

Ons toezicht op sociale vaardigheden en burgerschapsvaardigheden is nog in ontwikkeling, goede voorbeelden uit andere landen kunnen ons helpen

We startten in 2021 in SICI-verband met een meerjarig internationaal onderzoek naar het toezicht op sociale vaardigheden en burgerschapsvaardigheden. We doen dit onderzoek samen met de Schotse en de Zweedse inspectie. Ons toezicht op dit domein is nog in ontwikkeling, goede voorbeelden uit andere landen kunnen ons helpen.

In oktober 2021 ontvingen we een delegatie van de Bulgaarse inspectie, een inspectie die jong en in ontwikkeling is. We informeerden de delegatie over onze taken, rol en positie, over het instellings- en stelseltoezicht en over onze organisatie, het personeelsbeleid en de training van inspecteurs. Dat deden we door gesprekken te voeren met en presentaties te geven aan de leden van de delegatie, en door hen mee te laten lopen met inspectieonderzoeken. Verder gaven we in 2021 op verzoek diverse online presentaties aan andere buitenlandse inspecties en voerden we ook online gesprekken met andere inspecties.

In SICI-verband woonden we diverse webinars, open fora en workshops bij van onder meer SICI, de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) en LEARN!, het onderzoeksinstituut van de Vrije Universiteit Amsterdam. Dit gebeurde over het algemeen online, vanwege de coronapandemie. De periodieke General Assembly van SICI vond in 2021 plaats in Stockholm.

In november 2021 vond op Bonaire de jaarlijkse Cast-conferentie plaats, de conferentie van Curaçao, Aruba en Sint Maarten, deze keer georganiseerd vanuit Nederland, met hulp van de Rijksdienst Caribisch Nederland. Aanwezig waren delegaties van Aruba, Curaçao en Nederland.

Academische samenwerking
Via zogeheten academische werkplaatsen participeert de inspectie in wetenschappelijk onderzoek op het terrein van onderwijs en toezicht. In deze werkplaatsen deden we ook in 2021 weer onderzoek, samen met wetenschappers, leraren en schoolleiders. Met de Universiteit Maastricht en de Vrije Universiteit Amsterdam werken we samen op het terrein van onderwijskwaliteit en effectieve aanpakken om het onderwijs te verbeteren. We werken met de Universiteit Twente samen op het gebied van leskwaliteit (onder andere lesobservatie-instrumenten). Onze samenwerking met de Universiteit van Amsterdam is gericht op sociale kwaliteit (onder andere de schoolkenmerken van goed burgerschapsonderwijs) en segregatie in het onderwijs. Bij dit laatste onderwerp is ook de gemeente Amsterdam betrokken.

De inspectie gebruikt de onderzoeksresultaten voor het jaarlijkse verslag over de staat van het Nederlandse onderwijs, voor thematische onderzoeksactiviteiten en voor de vernieuwing en verbetering van het toezicht.

Raad van Advies

De Raad van Advies staat de inspectie bij in de waarborging van een zorgvuldige en professionele uitoefening van het toezicht. De raad geeft gevraagd en ongevraagd advies. De Raad van Advies bestond in 2020 uit:

- Naïma Azough
- Luce van Kempen
- Peter van Lieshout (voorzitter)
- René Peeters
- Marc Vermeulen

De Raad van Advies vergaderde in 2021 driemaal met de inspectieleiding. Onderwerp van bespreking waren onder meer het jaarlijkse verslag over de staat van het onderwijs, de nieuwe onderzoekskaders, de verdere ontwikkeling van het toezicht, en manier waarop de inspectie in haar toezicht omging met de gevolgen van de coronapandemie voor het onderwijs.



3. Activiteiten

In het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs vormen de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en scholen de kern van het toezicht. In het hoger onderwijs ziet het toezicht er anders uit; daar doet de inspectie geen onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op instellingsniveau, maar doet zij onder meer stelselonderzoek. Veel onderzoek gebeurde in 2021 vanwege de coronamaatregelen online. Met name bij risico's deed de inspectie waar nodig en mogelijk onderzoek op locatie. In de loop van het jaar vond er weer meer onderzoek op locatie plaats. De inspectie heeft nog een aantal specifieke andere taken, bijvoorbeeld het doen van peilingsonderzoek in het primair onderwijs en sinds kort ook het voortgezet onderwijs, het jaarlijks in kaart brengen van de Nederlandse staat van het onderwijs en het werk van de vertrouwensinspecteurs.

Toezicht op het primair onderwijs

In 2021 voerde de inspectie in het primair onderwijs 1.967 onderzoeken uit. Tabel 3a geeft deze onderzoeken weer, uitgesplitst naar type.

Tabel 3a *Typen onderzoek en aantallen, primair onderwijs (2021)*

Type onderzoek		Aantal
Vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en hun scholen (4JOB)		52
Bestuursgesprekken los van 4JOB		-
Onderzoeken op scholen in het kader van 4JOB (verificatieonderzoeken, risico-onderzoeken en onderzoeken naar de waardering Goed)		51
Onderzoeken op scholen los van 4JOB (risico-onderzoeken en onderzoeken naar de waardering Goed)		58
Herstelonderzoeken op scholen		69
Onderzoeken op scholen in kader vierjaarsverplichting		1.435
• *Waarvan in kader thematisch onderzoek*	1.212	
Onderzoeken/gesprekken in het kader van het onderzoek naar de gevolgen van 16 maanden corona voor het onderwijs		199
Onderzoeken afstandsonderwijs		68
Onderzoeken nieuwe scholen		-
Specifieke onderzoeken		2
Onderzoeken voor- en vroegschoolse educatie bij gemeenten		31
Onderzoeken voor- en vroegschoolse educatie (vve) op vve-locaties		2
Totaal		**1.967**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2021)

Eind 2021 was er in het primair onderwijs op schoolniveau sprake van 51 oordelen Onvoldoende (0,8 procent) en 9 oordelen Zeer zwak (0,1 procent), 210 scholen (3,1 procent) hadden de waardering Goed.

De themaonderzoeken in 2021 die (ook) betrekking hadden op het primair onderwijs zijn te vinden in het overzicht themaonderzoek (tabel 3g).

Toezicht op het voortgezet onderwijs

In 2021 voerde de inspectie in het voortgezet onderwijs 351 onderzoeken uit. Tabel 3b geeft deze onderzoeken weer, uitgesplitst naar type onderzoek.

Tabel 3b *Typen onderzoek en aantallen, voortgezet onderwijs (2021)*

Type onderzoek		Aantal
Vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en hun scholen (4JOB)		15
Bestuursgesprekken los van 4JOB		29
Onderzoeken op scholen in kader 4JOB (verificatieonderzoeken, risico-onderzoeken, onderzoeken naar de waardering Goed)		19
Herstelonderzoeken op scholen		73
Onderzoeken op scholen los van 4JOB (risico-onderzoeken en onderzoeken naar de waardering Goed)		75
Onderzoeken op scholen in kader vierjaarsverplichting		43
• *Waarvan in kader thematisch onderzoek*	43	
Onderzoeken/gesprekken in het kader van Gevolgen van 16 maanden corona voor het onderwijs		116
Onderzoeken afstandsonderwijs		-
Onderzoeken nieuwe scholen		-
Specifieke onderzoeken		-
Totaal		**351**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2021)

Eind 2021 was er in het voortgezet onderwijs op afdelingsniveau sprake van 37 oordelen Onvoldoende (1,1 procent) en 11 oordelen Zeer zwak (0,3 procent), 186 afdelingen (5,6 procent) hadden de waardering Goed.

De themaonderzoeken in 2021 die (ook) betrekking hadden op het voortgezet onderwijs zijn te vinden in het overzicht themaonderzoek (tabel 3g).

Toezicht op het (voortgezet) speciaal onderwijs

In 2021 voerden we in het (voortgezet) speciaal onderwijs 297 onderzoeken uit. Tabel 3c geeft deze onderzoeken weer, uitgesplitst naar type onderzoek.

Tabel 3c *Typen onderzoeken en aantallen, (voortgezet) speciaal onderwijs (2021)*

Type onderzoek		Aantal
Vierjaarlijks onderzoeken bij besturen en hun scholen (4JOB)		18
Bestuursgesprekken los van 4JOB		14
Onderzoeken op scholen in kader 4JOB (verificatieonderzoeken, risico-onderzoeken, onderzoeken naar Goed)		55
Onderzoeken op scholen los van 4JOB (risico-onderzoeken, onderzoeken naar Goed		19
Onderzoeken op scholen in kader vierjaarsverplichting		179
• *waarvan in kader van thematisch onderzoek*	179	
Herstelonderzoeken op scholen		12
Onderzoeken nieuwe scholen		-
Specifieke onderzoeken		-
Totaal		**297**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2021)

Eind 2021 was er in het (voortgezet) speciaal onderwijs op schoolniveau sprake van 4 oordelen Onvoldoende (1 procent) en 2 oordelen Zeer zwak (0,5 procent), 30 scholen (4,5 procent) hadden de waardering Goed.

De themaonderzoeken die ook betrekking hadden op het (voortgezet) speciaal onderwijs zijn te vinden in het overzicht themaonderzoek (tabel 3g).

Toezicht op samenwerkingsverbanden passend onderwijs

In 2021 voerde de inspectie 75 onderzoeken uit bij de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, zie tabel 3d.

Tabel 3d *Typen onderzoek toezicht op samenwerkingsverbanden passend onderwijs, primair onderwijs en voortgezet onderwijs (2021)*

Toezicht op samenwerkingsverbanden	Aantal
Vierjaarlijks onderzoeken bij besturen en samenwerkingsverbanden (4JOB)	44
Herstelonderzoeken besturen en samenwerkingsverbanden	19
Bestuursgesprekken los van het 4JOB	4
Specifieke onderzoeken	-
Onderzoeken bij orthopedagogisch-didactische centra (OPDC's)	8
Totaal	**75**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2021)

De themaonderzoeken in 2021 die betrekking hadden op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn te vinden in het overzicht themaonderzoek (tabel 3g).

Toezicht op het niet-bekostigd onderwijs

In het particulier onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) voerden we in 2021 45 onderzoeken uit en legden we 16 kennismakingsbezoeken af bij nieuwe scholen. Tabel 3e geeft de onderzoeken in het niet-bekostigd onderwijs weer.

Tabel 3e *Activiteiten in niet-bekostigd onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) (2021)*

Type activiteit	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs
Advies aan College van B en W van gemeente	13	2
Kwaliteitsonderzoek	18	11
Herstelonderzoek	-	1
Themaonderzoek	-	-
Overige bezoeken	-	-
Totaal	**31**	**14**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2021)

Toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs

Net als in andere sectoren paste de inspectie ook in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) het toezicht waar nodig aan, vanwege de beperkende maatregelen die met de coronapandemie gepaard gingen. We richtten de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en opleidingen in op basis van een risico-inschatting. Was het meest recente oordeel op bestuursniveau voldoende en kwamen er uit het voorbereidend onderzoek geen risico's naar voren, dan bestond het onderzoek uit een verificatie op bestuursniveau, over het algemeen in een online gesprek. Bevestigde de verificatie het beeld, dan lieten we het oordeel Voldoende op bestuursniveau staan. Was het meest recente oordeel op bestuursniveau onvoldoende of kwamen uit het voorbereidend onderzoek risico's naar voren, dan voerden we een volledig vierjaarlijks onderzoek uit, waarbij we onderdelen van het onderzoek die zich daarvoor leenden op afstand uitvoerden.

In 2021 voerde de inspectie in het middelbaar beroepsonderwijs 369 onderzoeken uit. Tabel 3g geeft deze onderzoeken weer, uitgesplitst naar type onderzoek.

Tabel 3f *Typen onderzoeken en aantallen, middelbaar beroepsonderwijs (2021)*

Type onderzoek	Aantal
Vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen en hun opleidingen (4JOB)	37
Kwaliteitsonderzoeken op opleidingsniveau (naar aanleiding van gesignaleerde risico's en bij nieuwe niet-bekostigde instellingen)	18
Herstelonderzoeken op opleidingsniveau	164
Onderzoeken op opleidingsniveau in kader van onderzoek naar gevolgen van 16 maanden corona voor het onderwijs (bekostigde instellingen)	100
Onderzoeken op bestuursniveau in kader van onderzoek naar gevolgen van 16 maanden corona voor het onderwijs (niet-bekostigde instellingen)	30
Onderzoeken op opleidingsniveau in kader onderzoek organisatie en kwaliteit van afstandsonderwijs tijdens coronacrisis	20
Totaal	**369**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2021)

In het middelbaar beroepsonderwijs deden we in 2021 bij 37 van de in totaal ongeveer 200 bekostigde en niet-bekostigde instellingen een vierjaarlijks onderzoek. Hiermee rondden we de cyclus van vierjaarlijkse onderzoeken 2017-2021 af. Vanaf augustus 2021 werkten we met een nieuw onderzoekskader.

Na de zomer van 2021 maakten we voor alle instellingen de jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse. Op basis van deze analyse volgen in 2022 waar nodig bestuursgesprekken en kwaliteitsonderzoeken.

In 2021 voerden we achttien kwaliteitsonderzoeken uit. Bij een deel daarvan gebeurde dat naar aanleiding van gesignaleerde risico's, een ander deel had betrekking op nieuwe niet-bekostigde instellingen. In 2021 hadden we met een aantal besturen ad hoc contact naar aanleiding van signalen. Deze contacten gaven geen aanleiding om vervolgens onderzoek te doen.

Gedurende het jaar voerden we 164 herstelonderzoeken uit bij mbo-instellingen waar we eerder op bestuursniveau en/of opleidingsniveau onvoldoende kwaliteit rapporteerden. Op 31 december 2021 waren er 3 zeer zwakke mbo-opleidingen. Daarnaast waren er 24 mbo-opleidingen waarvan we bij onderzoek de kwaliteit van de examinering als onvoldoende beoordeelden.

De opbrengsten van de pilot Jaarlijks gesprek tussen besturen, raden van toezicht en inspectie (2020) waren aanleiding om deze pilot in 2021 te verlengen en uit te breiden naar een groter aantal instellingen.

In lijn met het jaarwerkplan 2021 voerden we inspectiebreed onderzoek uit naar de effecten van zestien maanden corona op het onderwijs. We besteedden daarbij vooral aandacht aan de effecten van de coronapandemie op de onderwijskwaliteit, het voorkomen of repareren van achterstanden en ongelijke kansen, het welbevinden van studenten en de ontwikkeling van het onlineonderwijs. Binnen het middelbaar beroepsonderwijs deden we onderzoek bij vrijwel alle besturen van bekostigde instellingen en bij onderwijsteams en studenten van zo'n 100 opleidingen in de beroepsopleidende leerweg. Als onderdeel hiervan voerden we verdiepende onderzoeken uit naar de gevolgen van de coronacrisis voor de beroepspraktijkvorming en de socialisatie. Daarnaast deden we onderzoek naar afstandsonderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs. Doel was vooral de variëteit in beeld te brengen en goede voorbeelden te laten zien. Informatie over de gevolgen van de coronacrisis voor het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) haalden we op in een rondetafelgesprek met 8 vavo-scholen onder mbo-bestuur. Dit alles leidde tot verschillende publicaties: factsheets, technische rapporten en webpagina's met een nadere uitwerking van de resultaten. Naar aanleiding van het deelonderzoek socialisatie vond een online bijeenkomst plaats waarin we de onderzoeksbevindingen deelden en met docenten en studenten spraken over hun ervaringen en over goede voorbeelden.

In 2021 deden we opnieuw onderzoek naar de gevolgen van de coronapandemie voor het niet-bekostigd mbo en naar de effecten van de pandemie op de examinering. Voor dit laatste onderzoek spraken we met examencommissies van zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen. De publicaties naar aanleiding van deze onderzoeken verschijnen in 2022.

In 2021 publiceerden we het rapport van themaonderzoek dat we in 2020 deden naar de manier waarop onderwijsteams het didactisch repertoire aanpassen aan verschillend presterende studenten (differentiatie). We organiseerden naar aanleiding van dit onderzoek een webinar met uitleg en praktijkvoorbeelden.

De themaonderzoeken in 2021 die (ook) betrekking hadden op het middelbaar beroepsonderwijs zijn te vinden in het overzicht van themaonderzoek (tabel 3g).

In 2021 zijn we in alle sectoren, ook in het middelbaar beroepsonderwijs, gestart met het programma basisvaardigheden (taal, rekenen-wiskunde en burgerschap). Voor een eerste verkenning op stelselniveau zetten we een vragenlijst uit bij een representatieve steekproef van besturen en opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. Vanaf 1 januari 2022 betrekken we het thema basisvaardigheden bij het vierjaarlijks onderzoek bij besturen in het middelbaar beroepsonderwijs.

Toezicht op het hoger onderwijs

De inspectie doet onderzoek of instellingen voor hoger onderwijs wet- en regelgeving naleven. Bij ernstige signalen of incidenten kunnen we in incidentele gevallen een instellingsonderzoek instellen. De inspectie doet in het hoger onderwijs geen onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op instellingsniveau. Dit is de taak van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) beoordeelt de doelmatigheid van nieuwe opleidingen bij bekostigde instellingen in het hoger onderwijs. De inspectie werkt nauw samen met de NVAO en de CDHO. In 2021 startten we met de uitwisseling van personeel tussen de NVAO en de inspectie. Verder werkten we in 2021 samen met de NVAO om de kwaliteit van het afstandsonderwijs te analyseren.

In 2021 startten we met de uitwisseling van personeel tussen de NVAO en de inspectie

Er is in de afgelopen jaren sprake van een toename van het aantal meldingen over hoger onderwijsinstellingen. In 2021 kreeg de inspectie alleen al over het onderwerp sociale onveiligheid meer dan 300 signalen binnen. In totaal waren er bijna 700 meldingen over het hoger onderwijs. Bij de meeste meldingen was het niet nodig om contact op te nemen met een instelling. Naar aanleiding van de meldingen voerden we 19 verkenningen uit die deels in 2021 werden afgesloten. De inspectie werkte in 2021 aan 8 instellingsonderzoeken, deels doorlopend vanuit 2020 en deels nog niet afgerond in 2021.

De inspectie heeft in 2021 18 zaken afgerond in het kader van het toezicht op de naleving van de bepalingen over namen en graden in het hoger onderwijs. 4 zaken leidden tot boeterapporten, negen keer is de zaak minnelijk opgelost en in 5 zaken was de conclusie dat er geen sprake was van een overtreding.

In het kader een meerjarige planning voerden we 23 gesprekken met instellingsbesturen. Ook spraken we met instellingen over structuren van rechtspersonen (11 instellingen), cyberveiligheid (11 instellingen), het experiment leeruitkomsten (in de zogenoemde 'vinger aan de pols'-gesprekken, met 12 instellingen) en over de associate degree (7 instellingen). Het overgrote deel van deze gesprekken voerden we online.

In 2021 startten we verder met een TNE-procedure, waarbij TNE staat voor transnationale educatie.

Ten slotte deden we in 2021 onderzoek naar ontwikkelingen in het stelsel van het hoger onderwijs. Deze themaonderzoeken zijn te vinden in het overzicht van themaonderzoek (tabel 3g).

Financieel toezicht

In 2021 voerde de inspectie 234 financiële analyses uit in het kader van het vierjaarlijks bezoek aan besturen en scholen in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Van deze analyses voerde de inspectie er 77 compact uit vanwege de coronapandemie.

In het funderend onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs onderzochten we 155 jaarverslagen (2020) op mogelijke continuïteitsrisico's. Waar nodig voerden we een bestuursgesprek.

Als de inspectie vaststelt dat bij onderwijsinstellingen de voortgang van het onderwijs in het geding is of dreigt te komen door financiële problemen, dan kan de instelling onder aangepast financieel continuïteitstoezicht worden geplaatst. De instelling maakt dan een herstelplan en de inspectie volgt de uitvoering daarvan. Eind 2021 stonden er 21 besturen onder aangepast financieel toezicht: 3 in het basisonderwijs, 4 in het speciaal onderwijs, 11 in het voortgezet onderwijs, 1 instelling voor middelbaar beroepsonderwijs, 1 instelling voor hoger onderwijs, en 1 instelling in Caribisch Nederland. In 2021 kwamen er 11 instellingen bij met aangepast financieel toezicht, 3 instellingen keerden terug naar basistoezicht.

In 2021 nam de inspectie geen signalen op het terrein van de financiën in behandeling in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. In het funderend onderwijs namen we 21 signalen in behandeling, waarvan we er in 2021 14 afhandelden. De overige 7 signalen waren eind 2021 nog in behandeling.

De inspectie controleert met rechtmatigheidsonderzoek of besturen en instellingen zich houden aan de financiële voorschriften. In 2021 liepen in het funderend onderwijs 43 rechtmatigheids-onderzoeken; 25 daarvan startten in 2021, de overige 18 startten al voor 2021.

Van deze 43 onderzoeken waren er eind 2021 22 afgesloten. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs liepen 4 rechtmatigheidsonderzoeken, die allemaal voor 2021 waren opgestart.

Van 1.054 instellingen analyseerden we de jaarrekeningen van 2020 op rechtmatigheidsaspecten. Hierbij maakten we gebruik van de controleverklaringen en verslagen van bevindingen van de instellingsaccountants. Waar nodig deden we nader onderzoek. Dat leidde tot herstel, terugvordering of een schriftelijke waarschuwing aan de instelling.

155
jaarverslagen onderzocht op continuïteitsrisico's



1,054
jaarrekeningen geanalyseerd op rechtmatigheidaspecten

De inspectie houdt ook toezicht op naleving van de Wet normering topinkomens (WNT). In 2021 liepen er 39 zaken in het kader van deze wet. Daarvan stamden er 29 uit 2020, er kwamen 10 nieuwe zaken bij, 7 via meldingen van accountants en 3 via signalen. Aan het eind van 2021 waren 27 zaken afgehandeld en 12 nog in behandeling of in vooronderzoek.

De inspectie beoordeelt (reviewt) de accountantscontroles van onderwijsinstellingen. Hierbij let de inspectie vooral op de controle op rechtmatigheid van de bekostiging en bestedingen en op de naleving van verantwoordingseisen in de 'Richtlijn jaarverslag onderwijs'. In 2021 voerden we 72 reviews uit. Daarvan beoordeelden we er 9 (12,5 procent) om uiteenlopende redenen als niet toereikend. Het gaat hierbij om controles door zowel kleine als middelgrote accountantskantoren. Bij deze kantoren lijkt de deskundigheid een knelpunt, bij de kleine kantoren vooral vanwege de beperkte capaciteit, bij de middelgrote kantoren vooral vanwege het toegenomen verloop. Relatief veel kleine kantoren verlaten het onderwijsveld. Bij onze beoordeling in 2022 houden we bij de selectie van de accountantscontroles rekening met de uitkomsten van het afgelopen jaar. We publiceren onze oordelen in 'De Staat van het Onderwijs'.

De themaonderzoeken in 2021 die (mede) voortkomen uit het financieel toezicht staan in het overzicht van themaonderzoek (tabel 3g).

Peil.onderwijs

Onder de naam Peil.onderwijs voert de inspectie regie op de uitvoering van periodieke peilingsonderzoeken in het primair onderwijs. In 2021 heeft het ministerie van OCW deze opdracht verbreed met peilingsonderzoek aan het einde van het tweede leerjaar in het voortgezet (speciaal) onderwijs.

In 2021 rondden we de data-analyse af voor het peilingsonderzoek 'Burgerschap einde basisonderwijs'. De rapportage over dit onderzoek verschijnt in het voorjaar van 2022.

In afstemming met het ministerie van OCW verrichtten we in 2021 geen analyses op de gegevens van de eindtoetsen in het primair onderwijs en speciaal (basis)onderwijs, omdat er divergentie in de normering op de referentieniveaus is tussen de centrale eindtoets en de andere eindtoetsen. Dit betekent dat we in het voorjaar van 2022 geen rapportage uitbrengen over de taal en reken-vaardigheden van leerlingen aan het einde van het basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs.

In het voorjaar van 2021 vond gegevensverzameling plaats ten behoeve van de peilingsonderzoeken 'Leesvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs' en 'Burgerschap einde speciaal (basis)onderwijs'. De rapportages over deze peilingsonderzoeken volgen respectievelijk eind 2022 en begin 2023.

Het peilingsonderzoek 'Digitale geletterdheid einde basisonderwijs', waarvan de uitvoering in 2020 een jaar werd opgeschoven, kreeg in 2021 een vervolg. De gegevensverzameling vindt in het voorjaar van 2022 plaats. In 2021 werkten we ook aan de voorbereiding van het peilingsonderzoek 'Mens en Maatschappij einde basisonderwijs'. Besloten werd de gegevensverzameling die in voorjaar 2022 gepland was uit te stellen naar 2023, omdat er onvoldoende scholen bereid waren in het voorjaar van 2022 aan dit onderzoek deel te nemen.

Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) kende in 2021 subsidies toe voor 3 nieuwe peilingsonderzoeken: 'Rekenen-Wiskunde einde basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs', 'Mens en Natuur einde basisonderwijs' en 'Rekenen-Wiskunde en Leesvaardigheid einde leerjaar 2 in het voortgezet onderwijs'. De voorbereidingen voor deze onderzoeken zijn in 2021 gestart. De gegevens voor 'Rekenen-Wiskunde einde leerjaar 2 voortgezet onderwijs' zullen in het voorjaar van 2022 op de deelnemende scholen worden verzameld; voor de andere onderzoeken zal dit in het voorjaar van 2023 gebeuren. In 2021 is ook een verkenning gestart naar uitbreiding van de

peiling 'Leesvaardigheid einde leerjaar 2 in het voortgezet onderwijs' naar het voortgezet speciaal onderwijs. Tot slot werd in 2021 een start gemaakt met het opstellen van de domeinbeschrijving en reviewstudie voor de peilingsonderzoeken 'Bewegen en Sport einde basisonderwijs' en 'Mondelinge taalvaardigheid einde basisonderwijs en speciaal (basis)onderwijs'. In 2022 vindt via het NRO subsidietoekenning plaats aan de partijen die de onderzoeken gaan uitvoeren.

Predicaat Excellente School

Scholen in het funderend onderwijs met bijzondere kwaliteiten en scholen die uitblinken in een specifiek excellentieprofiel kunnen het predicaat Excellente School krijgen, als zij zich aanmelden voor het traject Excellente Scholen. Een onafhankelijke jury, inhoudelijk en logistiek ondersteund door de inspectie, beoordeelt de excellentieprofielen en adviseert de inspectie welke scholen in aanmerking komen voor het predicaat Excellente School. De inspectie kent dit predicaat toe. Een school moet van de inspectie de waardering Goed hebben gekregen om deel te kunnen nemen aan het traject Excellente Scholen.

Voor scholen die zich in 2020 hadden aangemeld en het predicaat Excellente School kregen toegekend, vond uiteindelijk in januari 2022 de uitreiking plaats. Er was sprake van vertraging als gevolg van de coronapandemie. In totaal 55 scholen kregen in januari 2022 het predicaat Excellente School. Het predicaat geldt voor 3 jaar.

Tot 15 oktober 2021 konden scholen zich aanmelden voor een nieuwe ronde in het traject Excellente Scholen. In totaal hebben 53 scholen/schoolsoorten dit gedaan. Dit is wat minder dan in de afgelopen jaren, maar tegelijkertijd nog een flink aantal als we de moeilijke omstandigheden in de afgelopen 2 jaren in ogenschouw nemen. De jury voerde in het najaar van 2021 voorbereidingsgesprekken met gebruikmaking van digitale middelen. De jurybezoeken aan de scholen werden verplaatst naar het voorjaar van 2022.

Mede als gevolg van de coronapandemie waren er enkele aanpassingen in het traject Excellente Scholen. Na overleg met de jury Excellente Scholen en het ministerie van OCW werd besloten het predicaat voortaan in schooljaren in plaats van in kalenderjaren toe te kennen. De aanmelding start nu aan het begin van een schooljaar en loopt tot medio oktober. De toekenning vindt voortaan plaats in de maand juni.

In 2020 startte een ontwikkeltraject met een looptijd van twee jaar, vooral gericht op het verstevigen van de positionering van het predicaat Excellente School en het vergroten van het aantal scholen dat zich aanmeldt voor de waardering Goed en het predicaat Excellente School. Dit traject kreeg in 2021 verder vorm. Zo legde de jury in een kwaliteitsschema vast naar welke kwaliteitsaspecten zij kijkt. Dit maakt het voor scholen inzichtelijk waar de jury op let en het geeft handvatten voor de (verdere) ontwikkeling van het excellentieprofiel. In september 2021 vond een webinar plaats waarin juryleden, scholen met het predicaat Excellente School en kandidaat-scholen informatie en ervaringen uitwisselden.

Toezicht op het onderwijs in Caribisch Nederland

De inspectie houdt toezicht op het onderwijs in de bijzondere gemeenten van Nederland: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het gaat om toezicht op instellingen voor kinderopvang, primair en voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, op de Expertisecentra Onderwijs Zorg (EOZ) en op Sociale Kanstrajecten Jongeren (SKJ).

Toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland
Begin 2019 startte het programma BES(t) 4 kids, een samenwerking tussen Bonaire, Sint Eustatius, Saba en de Rijksoverheid. Doel is het realiseren van een stelsel van veilige, kwalitatief goede en financieel toegankelijke kinderopvang. De inspectie voert in Caribisch Nederland eerstelijns toezicht op de kinderopvang uit. Het gaat hierbij om toezicht op kinderdagverblijven, gastouder-opvang en buitenschoolse opvang. Lokale inspecteurs voeren een deel van dit toezicht uit (vooral ten aanzien van veiligheid en gezondheid), dit doen zij onder verantwoordelijkheid van de inspectie. We sloten in 2021 convenanten met de bijzondere gemeenten en voerden gesprekken met bijvoorbeeld de opleiding voor pedagogisch medewerkers op Bonaire.

In september 2021 startte de inspectie een bestandsopname op alle kinderopvanglocaties in Caribisch Nederland. We onderzoeken in deze bestandsopname onder andere het aanbod, het pedagogisch-educatief handelen en de kwaliteitszorg. In het voorjaar van 2022 ronden we de bestandsopname af. Dit leidt tot een rapport over de kwaliteit van de kinderopvang in Caribisch Nederland dat in juni 2022 gepubliceerd wordt.

Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en de specifieke voorzieningen
In november 2021 bezochten we diverse scholen en instellingen in Caribisch Nederland. Dat deden we met het hernieuwde onderzoekskader 2021. De meeste scholen en instellingen hadden hun basiskwaliteit weten vast te houden en hadden zich op onderdelen verbeterd. 3 scholen in het primair onderwijs gaven we (waarvan in 1 geval opnieuw) het oordeel onvoldoende. Voor deze scholen geldt geïntensiveerd vervolgtoezicht. Daarnaast vindt er bij een bestuur op Saba nog herstelonderzoek plaats vanwege eerder vastgestelde wettelijke tekortkomingen.

Toezicht op Nederlands onderwijs in het buitenland

De inspectie houdt toezicht op Nederlandse scholen in het buitenland die in aanmerking komen voor overheidsondersteuning via de Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB). Het gaat om ruim 150 leslocaties voor Nederlandse taal en cultuur (NTC-scholen) en ongeveer 15 dagscholen en 10 instellingen die afstandsonderwijs verzorgen. Ruim 12.000 leerlingen maken gebruik van dit (primair en voortgezet) onderwijs.

Veel van de Nederlandse dagscholen en NTC-scholen in het buitenland sloten in 2021 tijdelijk de deuren vanwege de coronapandemie. De meeste van deze scholen verzorgden tijdelijk onderwijs op afstand. De inspectie paste het toezicht hierop aan door een groot deel van de onderzoeken met digitale middelen uit te voeren.

In 2021 voerde de inspectie 49 onderzoeken uit bij Nederlandse scholen in het buitenland. Daarvan konden 9 onderzoeken op locatie plaatsvinden, 40 onderzoeken werden met digitale middelen uitgevoerd. We onderzochten 22 NTC-scholen voor primair onderwijs en 18 NTC-scholen voor voortgezet onderwijs. Bij de scholen in het voortgezet onderwijs ging het in de meeste gevallen om kleine afdelingen, gekoppeld aan scholen voor primair onderwijs. Daarnaast bezochten we 4 dagscholen voor primair onderwijs en 3 dagscholen voor voortgezet onderwijs. Ten slotte deden we onderzoek bij een afstandsinstelling die zowel primair als voorgezet NTC-onderwijs verzorgt.

6 scholen kregen herstelopdrachten. 2 van deze 6 scholen kregen het oordeel Onvoldoende en kwamen onder verscherpt toezicht te staan.

Overzicht themaonderzoeken

Naast 'De Staat van het Onderwijs' en het 'Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang' bracht de inspectie in 2021 een aantal thematische rapporten uit. Deze zijn in de onderstaande tabel (3g) opgenomen. In januari 2021 bracht de inspectie nog de 'Financiële Staat van het Onderwijs 2019' uit. Deze integreert de inspectie voortaan in 'De Staat van het Onderwijs'.

Tabel 3g *Overzicht gepubliceerde themarapporten (2021)*

Datum	Publicatie	Sector(en)
21 januari	Financiële Staat van het Onderwijs 2019	Alle sectoren
4 maart	Peil.Schrijfvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs	(Speciaal) basisonderwijs
8 maart	Veranderingen in de samenstelling van de leerlingen-populatie in het voortgezet speciaal onderwijs tussen 2014 en 2019	Voortgezet speciaal onderwijs
9 maart	Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs; factsheet over het schooljaar 2019/2020	Alle sectoren
11 maart	Differentiëren in mbo, een inventarisatie van de kansen en aandachtspunten bij differentiëren in het mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
9 april	Peil.Rekenen-Wiskunde einde (speciaal) basisonderwijs	(Speciaal) basisonderwijs
14 april	De Staat van het Onderwijs (inclusief technische rapporten en factsheets)	Alle sectoren
4 juni	Niet direct toegankelijke masteropleidingen (factsheet)	Hoger onderwijs
21 juni	Examencommissies mbo tijdens de coronacrisis	Middelbaar beroepsonderwijs
2 juli	Meldingen vertrouwensinspecteurs kinderopvang over de jaren 2018-2020 (factsheet)	Kinderopvang
6 juli	Wel of niet naar de hogeschool? Achterliggende mechanismen van onbedoelde zelfselectie in het keuzeproces van mbo 4-studenten (tussenrapportage meerjarig onderzoek selectie en toegankelijkheid)	Hoger onderwijs
8 juli	Dialogen over vermogen	Rekenschap
13 september	Zij-instroom in het beroep van leraar in het primair onderwijs	Primair onderwijs
15 september	Binnen zonder kloppen - Digitale weerbaarheid in het hoger onderwijs	Hoger onderwijs

Datum	Publicatie	Sector(en)
28 september	10-14 onderwijs, een onderzoek naar twaalf 10-14 initiatieven	Primair onderwijs Voortgezet onderwijs
30 september	Zij-instroom in het beroep van leraar in het primair onderwijs	Primair onderwijs
12 oktober	Gevolgen van 16 maanden corona voor het onderwijs (technische rapporten en factsheets)	Alle sectoren
25 oktober	Instroom van niet-EER-studenten in de wo-bachelor (factsheet)	Hoger onderwijs
3 november	Terug naar leren; onderwijszorgarrangementen binnen en buiten het bekostigd onderwijsbestel: een verkenning	Funderend onderwijs
24 november	Meldingen vertrouwensinspecteurs in het onderwijs in schooljaar 2020/2021 (factsheet)	Alle sectoren
24 november	Gevolgen van corona voor socialisatie van mbo-studenten (factsheet)	Middelbaar beroepsonderwijs
24 november	Gevolgen van corona voor beroepspraktijkvorming in het mbo (factsheet)	Middelbaar beroepsonderwijs
20 december	Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020 (inclusief factsheet, gepubliceerd op 24 december)	Kinderopvang

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022)

Een aantal themaonderzoeken die in 2021 werden uitgevoerd, leiden in 2022 elk tot een rapport. Deze onderzoeken staan in onderstaande tabel (3h).

***Tabel 3h** Onderzoek in 2021 dat leidt tot rapport in 2022*

Datum	Sector(en)
Sociale veiligheid in het hoger onderwijs	Hoger onderwijs
Peil.Burgerschap einde basisonderwijs	Primair onderwijs
De kwaliteit van het hoger onderwijs ten tijde van de coronapandemie (samen met NVAO)	Hoger onderwijs
Gevolgen van corona voor het niet-bekostigde middelbaar beroepsonderwijs (factsheet en webpagina's met nadere uitwerking)	Middelbaar beroepsonderwijs
Examencommissies mbo tijdens de coronacrisis	Middelbaar beroepsonderwijs

Ingrijpen bij niet-naleving

Toezicht start vanuit vertrouwen; besturen en scholen krijgen in de regel de mogelijkheid om eventuele tekortkomingen te herstellen. Maar soms is het nodig dat de inspectie ingrijpt. Daarvoor heeft de inspectie verschillende mogelijkheden.

Als het onderwijs van een school van onvoldoende kwaliteit is, geeft de inspectie de school het oordeel Onvoldoende of Zeer zwak. Blijkt uit herstelonderzoek dat het oordeel nog steeds Zeer zwak is, dan meldt de inspectie dit bij de minister van OCW. Dit kan uiteindelijk tot intrekking van de bekostiging leiden.

Bij niet-naleving van wettelijke voorschriften kan de inspectie namens de minister bepalen dat de bekostiging gedeeltelijk wordt opgeschort of (in een volgende stap) wordt ingehouden. De inspectie kan de bekostiging tot maximaal 15 procent opschorten of inhouden. De inspectie kan namens de minister onrechtmatig verkregen of onrechtmatig bestede bekostiging of subsidie terugvorderen bij besturen en scholen. In 2021 legde de inspectie 12 sanctiebesluiten ten uitvoer.

In het middelbaar beroepsonderwijs kan de minister van OCW het recht om te examineren of het recht om een opleiding te verzorgen intrekken. Dit gebeurt als de (examen)kwaliteit van de opleiding tweemaal op rij onvoldoende is. Na de eerste constatering geeft de inspectie namens de minister een waarschuwingsbesluit met een hersteltermijn af.

In 2021 gaf de inspectie 10 waarschuwingsbesluiten af ter zake van de intrekking van licenties van 17 mbo-opleidingen. Bij 15 daarvan ging het om de examenlicentie, bij 2 opleidingen om het intrekken van de rechten op het verzorgen van de opleiding. Bij deze opleidingen doet de inspectie in 2022 herstelonderzoek. In 2021 was er op basis van onderzoek bij opleidingen die eerder een waarschuwingsbesluit ontvingen geen aanleiding om de minister te adviseren instellingen licenties te ontnemen. In alle gevallen bleken de eerder geconstateerde tekortkomingen te zijn hersteld.

De inspectie wordt regelmatig in gerechtelijke procedures betrokken. Meestal gaat het om bestuursrechtelijke procedures; belanghebbenden zijn het dan niet eens met de openbaarmaking van een rapport, de inhoud van een handhavingsbesluit of de inhoud van een besluit op een verzoek in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) of de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Soms gaat het om een procedure in civielrechtelijke zin; betrokkenen zijn dan bijvoorbeeld van mening dat ze schade ondervinden van onrechtmatig handelen van de inspectie. De inspectie was in 2021 in totaal bij 33 gerechtelijke procedures betrokken, zie de onderstaande tabel (3i).

Tabel 3i *Aantal rechtszaken waarbij de inspectie betrokken was (2017-2021)*

	2017	2018	2019	2020	2021
Bestuursrechtelijk: beroep	2	16	8	8	20
Bestuursrechtelijk: hoger beroep	0	0	12	5	2
Bestuursrechtelijk: voorlopige voorziening	1	2	5	4	8
Civielrechtelijk	1	6	3	2	3
Totaal	**4**	**24**	**28**	**19**	**33**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2021)

Genoemd werden al de verzoeken om informatie op grond van de Wob en verzoeken om inzage in persoonsgegevens in het kader van de AVG. In 2021 hadden we 25 Wob-verzoeken in behandeling, waarbij de tendens naar meer complexiteit en arbeidsintensiviteit zich doorzette. We behandelden 4 verzoeken om inzage in persoonsgegevens. In onderstaande tabel (3j) staan de aantallen behandelde verzoeken van 2017 tot en met 2021.

Tabel 3j *Aantallen behandelde Wob- en AVG-verzoeken (2017-2021)*

	2017	2018	2019	2020	2021
Wob-verzoeken	13	22	36	18	25
AVG-verzoeken	5	13	2	5	4
Totaal	**18**	**35**	**38**	**23**	**29**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2021)

Kinderopvang en voor- en vroegschoolse educatie

Kinderopvang

In opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) houdt de Inspectie van het Onderwijs interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken van gemeenten op het terrein van toezicht en handhaving kinderopvang.

Het interbestuurlijk toezicht van de inspectie bestaat uit een combinatie van risicogericht toezicht en stelseltoezicht. Gemeenten verantwoorden zich jaarlijks aan de inspectie over de uitvoering van hun wettelijke taken op het terrein van toezicht en handhaving in de kinderopvang. De inspectie voert een risicoanalyse uit op basis van deze verantwoording. Daarin neemt de inspectie eventuele signalen, de toezichthistorie en overige informatie over een gemeente mee.

GGD'en zagen zich genoodzaakt het toezicht en de handhaving op de kinderopvangvoorzieningen op een andere manier in te vullen

De coronapandemie en de daarmee gepaard gaande maatregelen hadden in 2021, net als in 2020, grote gevolgen voor de kinderopvangsector. Gemeenten en gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en) zagen zich genoodzaakt het toezicht en de handhaving op de kinderopvangvoorzieningen op een andere manier in te vullen. Dit had ook gevolgen voor de keuzes die de inspectie in haar toezicht maakte. De GGD'en waren veelal leidend in het inschatten van wat er mogelijk was in het toezicht. Daarom heeft de inspectie met elke GGD contact gezocht om zo een goed beeld te krijgen over de keuzes en afspraken die gemeenten hebben gemaakt en de onderbouwing daarvan.

Eind 2021 publiceerde de inspectie het 'Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020', met daarin een verdiepend hoofdstuk over het toezicht ten tijde van de coronapandemie. Hierover bracht de inspectie ook een factsheet uit. Gemeenten en GGD'en richtten het toezicht en de handhaving op de kinderopvang tijdens het coronajaar 2020 flexibel in, onder andere door nadere prioriteiten te stellen.

Voor- en vroegschoolse educatie en de Lokale Educatieve Agenda
Behalve op kinderopvang houdt de Inspectie van het Onderwijs ook interbestuurlijk toezicht op voor- en vroegschoolse educatie (vve) en de Lokale Educatieve Agenda.

Het toezicht op voor- en vroegschoolse educatie is signaalgestuurd. In 2021 deden we onderzoek in 31 gemeenten. Ook deden we nader onderzoek naar voorscholen waar volgens de oordelen van de GGD sprake was van risico's voor de kwaliteit van voorschoolse educatie. We deden in 2021 als gevolg van de coronapandemie onderzoek bij slechts 2 voorscholen.

Voldoende draagvlak om het gemeentelijk toezicht zoveel mogelijk in samenhang te ontwikkelen

In 2020 voerden we een verkennend onderzoek uit naar de mogelijkheden voor meer afstemming tussen en integratie van de taken ten aanzien van kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie en de Lokale Educatieve Agenda. Dit resulteerde in januari 2021 in een visie op het gemeentelijk toezicht. We bespraken deze visie in een evaluatie- en raadplegingstraject met verschillende betrokken partijen, onder andere om het draagvlak voor de visie te toetsen. De conclusie was dat er voldoende draagvlak is om het gemeentelijk toezicht zoveel mogelijk in samenhang te ontwikkelen. Hiertoe werd in 2021 een contourennota opgesteld. Aan de hand daarvan zal in 2022 verdere ontwikkeling van het gemeentelijk toezicht plaatsvinden. Voor een effectievere inrichting van het toezicht op de Lokale Educatieve Agenda is het nodig een breder beeld te krijgen van hoe gemeenten het toezicht daarop invullen. Daarom doet de inspectie onderzoek naar de taakuitvoering van gemeenten op dit thema. Daarmee willen we vooral ook knelpunten en aangrijpingspunten voor verbetering in kaart brengen. Dit onderzoek startten we in 2021; het leidt naar verwachting eind 2022 tot een rapport.

Vertrouwensinspecteurs

De vertrouwensinspecteurs van de Inspectie van het Onderwijs behandelen meldingen over seksuele intimidatie, seksueel misbruik, psychisch en fysiek geweld, discriminatie en radicalisering binnen het onderwijs en de kinderopvang.

In het schooljaar 2020/2021 registreerden de vertrouwensinspecteurs 1.296 meldingen op het terrein van onderwijs. Dat zijn er minder dan in de schooljaren 2018/2019 en 2019/2020, toen er respectievelijk 1.918 en 1.351 meldingen waren. Het lagere aantal meldingen in het schooljaar 2020/2021 is waarschijnlijk voor een deel te verklaren door de (gedeeltelijke) schoolsluitingen in 2020 en in 2021 als gevolg van de coronapandemie. Net als in eerdere jaren kregen de vertrouwensinspecteurs de meeste meldingen in de categorieën psychisch geweld (543) en fysiek geweld (379). Zie voor de verdeling van de meldingen over de onderscheiden categorieën tabel 3k.

Tabel 3k *Verdeling meldingen onderwijs over de onderscheiden categorieën (2018/2021)*

	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Seksueel misbruik	130	92	91
Seksuele intimidatie	222	180	176
Psychisch geweld	890	595	543
Fysiek geweld	522	362	379
Discriminatie/radicalisering	65	56	74
Overig	89	66	33
Totaal	**1.918**	**1.351**	**1.296**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022)

Met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is afgesproken dat we per kalenderjaar rapporteren over de meldingen binnen de kinderopvang. In 2021 boden we, net als in eerdere jaren, de minister van SZW een factsheet aan, met daarin ditmaal de meldingen over de jaren 2018, 2019 en 2020. De minister van SZW deelde deze met de Tweede Kamer. De meldingen die we in het jaar 2021 registreerden, bieden we in 2022 aan de minister van SZW aan.

1.296
meldingen bij vertrouwensinspecteurs op het terrein van onderwijs



4. Organisatie

Net als in 2020 had in 2021 de coronapandemie veel impact op de organisatie. De medewerkers van de inspectie werkten veel thuis, en vooral in de periodes waarin sprake was van een lockdown waren onze kantoren nagenoeg leeg. In 2021 besteedden de leidinggevenden weer veel aandacht aan het welzijn van de medewerkers en zochten medewerkers elkaar ook op verschillende manieren op. Gaandeweg werd wel duidelijk dat bij een flink aantal mensen de rek eruit raakte.

Leiding en management

De inspectie kent een eenhoofdige leiding; de inspecteur-generaal van het Onderwijs is verantwoordelijk voor de gehele inspectie en leidt het managementteam. In het managementteam hebben zeven directeuren zitting: vier toezichtdirecteuren, de directeur Beleidsondersteuning en Organisatie, de directeur Kennis en de directeur Rekenschap en Juridische Zaken. Zij leggen verantwoording af aan de inspecteur-generaal en geven elk leiding aan een aantal afdelingshoofden.

Door verschillende omstandigheden, onder meer het in het voorwoord al gememoreerde overlijden van onze directeur Kennis Bert Bulder, waren er in 2021 een aantal wisselingen en waarnemingen in het managementteam van de inspectie. Dit team bestond in 2021 uit de inspecteur-generaal, Alida Oppers, en de volgende directeuren:

- *Rutger Meijer*, directeur Toezicht Primair Onderwijs en Kinderopvang
- *Ria Westendorp*, waarnemend directeur Toezicht Primair Onderwijs en Kinderopvang (vanaf 6 december 2021)
- *Hariët Pinkster*, directeur Toezicht Voortgezet Onderwijs (tot 15 april 2021)
- *Rutger Pol*, directeur Toezicht Voortgezet Onderwijs (vanaf 1 augustus 2021)
- *Rogier Oet*, directeur Toezicht Speciaal Onderwijs
- *Esther Deursen*, directeur Toezicht Middelbaar Beroepsonderwijs, vanaf 1 maart 2021 tevens waarnemend directeur Hoger Onderwijs
- *Erik Martijnse*, directeur Toezicht Hoger Onderwijs (tot 1 maart 2021)
- *Bert Bulder*, directeur Kennis tot 9 september 2021
- *Annelies Opstraat*, directeur Rekenschap en Juridische Zaken, tevens waarnemend directeur Voortgezet Onderwijs van 15 april tot 1 augustus 2021 en waarnemend directeur Kennis vanaf 20 september 2021
- *Natacha Malick-Penninga*, directeur Beleidsondersteuning en Organisatie

Sturingsmodel

De inspectie streeft ernaar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie neer te leggen en de professionele ruimte van medewerkers te bevorderen.
De medewerkers van de inspectie werken samen in teams. Zij worden daarbij ondersteund door hun afdelingshoofden.

De afdelingshoofden bespraken in 2021 in het tweewekelijkse platform toezicht de uitvoering en verbetering van het toezicht op operationeel niveau. De directeuren kwamen tweewekelijks bij elkaar voor verdieping van beleidsvraagstukken en voor reflectie op het functioneren van de inspectieorganisatie. Het managementteam van de inspectie overlegde wekelijks. Het management-team richtte zich vooral op besluitvorming over zaken die het toezicht en de bedrijfsvoering betreffen. Daarbij lag de focus regelmatig op de langere termijn en strategische vraagstukken.
De genoemde bijeenkomsten vonden grotendeels online plaats. Dit gold voor de meeste bijeenkomsten binnen de inspectie.

Ondernemingsraad

De ondernemingsraad behandelde in 2021 een adviesaanvraag en een instemmingsaanvraag.
De adviesaanvraag ging over het samenvoegen van de directies Middelbaar Beroepsonderwijs en Hoger Onderwijs. De ondernemingsraad adviseerde op de hoofdpunten positief. Afgesproken werd dat er voor het implementatieplan een nieuwe adviesaanvraag zou komen. De instemmings-aanvraag betrof het Arbo-Jaarplan 2021. De ondernemingsraad stemde met dit plan in.

Verder bracht de ondernemingsraad een ongevraagd advies uit over het beëindigen van de ‘Van Werk Naar Werk’-procedure bij de directie Beleidsondersteuning en Organisatie. Ten slotte werd met de inspecteur-generaal afgesproken dat de ondernemingsraad om advies gevraagd wordt over de uitwerking van de plannen voor de toekomstige verhuizing van het inspectie-kantoor in het zuiden van het land, te weten van Tilburg naar Eindhoven.

Personeelsbeleid

Strategisch personeelsbeleid
Het strategisch personeelsplan van de inspectie kent vier speerpunten:

1. Mobiele en flexibele medewerkers.
2. Inzet op werving van medewerkers met een breder profiel.
3. Het benutten van de bestaande diversiteit en nadrukkelijker meenemen van inclusiviteit bij werving.
4. Inzet op persoonlijk leiderschap.

De inspectie wil het rouleren van medewerkers vergemakkelijken. Daarbij gaat het er bijvoorbeeld om dat medewerkers tijdelijk op een andere plek werken en/of kunnen wisselen van plek. De inzet op flexibiliteit en brede ontwikkeling is verder terug te zien in het aannemen van afdelingshoofden en inspecteurs voor verschillende directies in een centrale werving.

Duurzame inzetbaarheid
Net als in een groot deel van 2020 werd in 2021 voornamelijk thuisgewerkt. Dit vroeg om ondersteuning van de medewerkers in de sfeer van bijvoorbeeld vitaliteit en zingeving. Veel medewerkers viel het hele dagen thuis achter het computerscherm zitten steeds zwaarder. In de communicatie werd benadrukt dat het belangrijk was om goed op jezelf en op elkaar te letten en om voldoende te blijven bewegen. Verder was er regelmatig een nieuw aanbod van challenges en trainingen om te helpen fysiek en mentaal fit te blijven.

Om gezond thuiswerken te ondersteunen, stelde de organisatie facilitaire middelen zoals bureaustoelen en beeldschermen ter beschikking. Ook konden de inspecteurs zelftesten aanvragen voordat ze op instellingsbezoek gingen.

Management development
Binnen het management development-programma ging de inspectie in 2021 verder met het thema leiderschap. Aan de visie op en de versterking van leiderschap werkte de inspectie in onder meer managementbijeenkomsten, bovensectorale teamoverleggen en intervisiebijeenkomsten. Leidinggevenden werkten ook via persoonlijke ontwikkeling aan hun leiderschap.

In maart 2021 was er een online leiderschapsconferentie. Daarin werd stilgestaan bij de vraag hoe de sturing binnen de inspectie verder verbeterd en vereenvoudigd kan worden. In oktober 2021 was er een tweede conferentie over dit thema, ditmaal fysiek.

Personeelsgegevens

Het personeelsbestand liep in 2021 wat betreft de bezetting in fte's en personen licht terug, van 583 naar 580 personen. Eind 2021 was de gemiddelde leeftijd binnen de inspectie 47,7 jaar en bedroeg het gemiddelde aantal rijksdienstjaren 10,9 jaar. Het ziekteverzuim steeg na een aantal jaren van daling van 3,2 naar 4,3 procent. Tabel 4a geeft een aantal personeelsgegevens over de laatste 5 jaar weer.

580
medewerkers

536
bezetting in fte



4,3%
ziekteverzuim

Tabel 4a *Personeelsgegevens (2017-2021)*

	2017	2018	2019	2020	2021
Bezetting in personen	551	574	588	583	580
Bezetting in fte's	504	528	541	541	536
Ziekteverzuim (percentage)	5,9	4,4	3,7	3,2	4,3
Gemiddelde leeftijd	50,2	49,4	49,0	48,8	47,7
Gemiddeld aantal rijksdienstjaren	12,9	11,9	11,6	11,2	10,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022)

Tussen 80 en 85 procent van onze medewerkers is werkzaam in het primaire proces, het toezicht. Dat zijn zij als inspecteur, analist, medewerker toezicht, kenniswerker, jurist of leidinggevende. De onderstaande tabel geeft per directie het aantal formatieplaatsen voor inspecteurs weer.

Tabel 4b *Formatieplaatsen voor inspecteurs per directie*

	2018	2019	2020	2021
Primair Onderwijs	90	96	89	89
Voortgezet Onderwijs	30	31	34	36
Speciaal Onderwijs	22	20	22	20
Middelbaar Beroepsonderwijs	42	44	39	41
Hoger Onderwijs	10	10	9	12
Rekenschap en Juridische Zaken	26	26	27	26
Overig	2	6	4	5
Totaal	**222**	**233**	**224**	**229**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022)

Veiligheid en integriteit van ons personeel

In 2021 wendden dertien inspectiemedewerkers zich tot de vertrouwenspersonen van de inspectie. In 2020 waren dat er negentien. Mogelijk is deze terugloop te herleiden tot de coronapandemie en het gegeven dat de medewerkers van de inspectie veel thuiswerkten.

Acht inspectiemedewerkers zochten contact met de vertrouwenspersonen vanwege door hen als ongewenst ervaren omgangsvormen. De andere vijf medewerkers die zich tot de vertrouwenspersonen wendden, deden dit in verband met integriteitskwesties. De contacten over integriteitskwesties werden vooral gebruikt om te sparren met de vertrouwenspersonen, tot een officiële integriteitsmelding kwam het niet.

Certificering ISO 9001:2015-norm

Als toezichthouder vinden we het belangrijk dat ook ons werk kritisch bekeken wordt. Een onafhankelijke organisatie, EIK Certificering (EIK staat voor Experts In Kwaliteit), beoordeelt ons tegen de ISO 9001:2015-norm. Sinds maart 2019 zijn we ISO 9001:2015 gecertificeerd.

In maart 2021 voerde EIK Certificering een tussentijds onderzoek uit. Daarin greep EIK Certificering onder meer terug op bevindingen uit het onderzoek in 2020, waaruit drie aanmerkingen naar voren kwamen. Deze aanmerkingen hadden betrekking op de aanpak van onze jaarplannen. We konden volgens EIK Certificering de jaarplannen concreter maken, ze beter verbinden met de uitgangspunten van het meerjarenbeleid en ze beter monitoren.

In het tussentijdse onderzoek in maart 2021 heeft EIK Certificering geconstateerd dat de inspectie zich voldoende heeft verbeterd op de genoemde punten. De aanmerkingen waren daarmee van tafel. Nieuwe aanmerkingen waren er in 2021 niet.

Informatiebeleid

Aan de hand van de roadmap van 2017 werkte de inspectie in 2021 verder aan de verbetering van haar informatievoorzieningenlandschap. We werkten hierin samen met het ministerie van OCW en met andere inspecties, en maakten gebruik van rijksbrede informatievoorzieningen. Met OCW werkten we ook samen aan het departementaal verbeterplan informatiehuishouding.

In oktober 2021 stopten we met het structureel werken op netwerkschijven en maakten we de overstap naar Proza, het documentsmanagementsysteem dat binnen het ministerie van OCW breed gebruikt wordt. Voor uitzonderingen op het gebruik van Proza richtten we een nieuwe netwerkschijf in, waarop centraal archiefbeheer van toepassing is.

We voerden een versnelling door in de ondersteuning van het meldingenproces. Verbetering van andere processen waren in voorbereiding.

Begroting en realisatie

Voor 2021 stelden we aanvankelijk een begroting vast van 65,3 miljoen euro. Door mutaties in het boekjaar bedroeg het beschikbare budget voor 2021 uiteindelijk 67,4 miljoen euro. De grootste mutaties in 2021 betroffen de loonbijstelling en de kasschuiven naar 2022. Mede door meevallers als gevolg van de coronapandemie sloten we het jaar af met een overschot van circa 3,7 miljoen euro.

Tabel 4c *Realisatie 2021 per kostensoort (in miljoenen euro's)*

Kostensoort	Realisatie 2021	Percentage van het totaal
Personeel	51,5	81%
Huur, bijdrage shared service organisatie	2,7	4%
Automatisering	5,9	9%
Overig	3,6	6%
Totaal	**63,7**	**100%**

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2022)

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 | april 2022