

Vergaderjaar 2013–2014

33 796

Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het wettelijk regelen van de verbetertermijn voor zeer zwakke instellingen die bestaan uit basisscholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en scholen als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 13 december 2013

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoud

I	ALGEMEEN	1
	1. Inleiding	1
	2. Noodzaak van het wetsvoorstel	2
	3. Terugdringen aantal zwakke en zeer zwakke scholen	5
	4. Uitvoerings- en handhavingstoets	8
	5. Overleg met onderwijsorganisaties	8
	6. Overig	9
II	ARTIKELSGEWIJS	10

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake zeer zwakke scholen. De leden van deze fractie onderschrijven de noodzaak om scholen die onvoldoende onderwijskwaliteit leveren aan te zetten tot het sneller verbeteren van de kwaliteit. Het kan niet zo zijn, zo menen deze leden, dat leerlingen gedurende hun gehele schoolperiode onderwijs genieten dat onder de maat is. Daarmee krijgen deze kinderen een valse start in het leven, zo merken de leden op. Voor de toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland is het van belang dat alle scholen kwalitatief goed onderwijs geven. Onderwijs is de beste

investering in iemands toekomst, maar dan moet de kwaliteit wel op orde zijn. De leden zien aanleiding tot het stellen van enkele verduidelijkende vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse en tevredenheid kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake het regelen van een verbetertermijn voor zeer zwakke scholen. Met dit wetsvoorstel wordt de verbetertermijn van zeer zwakke scholen gesteld op één jaar, zodat leerlingen zo kort mogelijk blootgesteld worden aan zeer zwak onderwijs. Ook deze leden zijn van mening dat zeer zwakke en zwakke scholen zo spoedig mogelijk het onderwijs dienen te verbeteren en dat het aantal zeer zwakke en zwakke scholen dient af te nemen. De afgelopen jaren zijn er stappen gezet om zeer zwakke en zwakke scholen weer op de rails te krijgen. Het vaststellen van de verbetertermijn op één jaar voor zeer zwakke scholen is weer een stap in de goede richting. Hoewel het wetsvoorstel helder is, hebben de leden van deze fractie een aantal aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het doel van het dit wetsvoorstel om de termijn dat een school zeer zwak is in te perken tot maximaal een jaar. Dit wetsvoorstel is in lijn met het initiatiefwetsvoorstel Biskop voor aanscherping van het toezicht op nieuw bekostigde scholen¹ dat onlangs in werking is getreden. Wel hebben deze leden nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel met betrekking tot zeer zwakke scholen. Zij constateren dat het aantal (zeer) zwakke scholen de laatste jaren is afgenomen en vinden dit een positieve ontwikkeling. Natuurlijk blijft het wel zorgelijk dat er nog steeds zwakke scholen bestaan; ieder kind heeft immers recht op goed onderwijs. Het is dan ook zaak om zwakke scholen zo snel mogelijk te versterken, waarbij deze leden als belangrijke randvoorwaarde plaatsten dat dit altijd in het belang van het kind moet gebeuren.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In overeenstemming met het doel van het wetsvoorstel vinden de leden dat leerlingen niet of zo kort mogelijk mogen worden blootgesteld aan slechte onderwijskwaliteit en dat negatieve effecten zo veel mogelijk moeten worden beperkt. Zij betwijfelen echter of het wetsvoorstel noodzakelijk is en het middel niet te zwaar is om dit doel te bereiken.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich voorstellen dat de regering behoefte heeft de WOT² te wijzigen. Zij hebben de indruk dat met betrekking tot de definitie van en het toezicht op onderwijskwaliteit verdergaande aanpassing van de wetgeving nodig is.

2. Noodzaak van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de doelstelling van dit wetsvoorstel. Ieder kind dat wordt blootgesteld aan zwak onderwijs loopt een achterstand op. Hoe langer scholen zeer zwak onderwijs geven, hoe groter de achterstand en hoe meer gedupeerde leerlingen. Als voorkomen kan worden dat leerlingen achterstand oplopen door de staat van het onderwijs, dan moet die mogelijkheid benut worden, aldus deze leden.

¹ Kamerstuk 32 007

² WOT: wet op het onderwijstoezicht

Dan wordt direct voorkomen dat een zwaar hersteltraject voor de leerling zelf nodig is, waarmee de schoolloopbaan verzwaard zou moeten worden. De leden benadrukken daarbij dat goede scholen niets te vrezen hebben van een verscherpt toezicht regime. Goede scholen doen het goed. Het wetsvoorstel dat nu voorligt geldt enkel voor scholen die onvoldoende werk maken van het verbeteren van de kwaliteit van hun onderwijs. De leden vragen de regering toe te lichten of er, behalve voor zeer zwakke scholen, ook risicoscholen bestaan onder de zwakke scholen. In de ogen van deze leden is iedere school die niet tijdig verbetert een zeer zwakke school. De overheid kent een stelselverantwoordelijkheid ten aanzien van het onderwijs en de leden vragen waarom langdurig zwakke scholen niet net als de zeer zwakke scholen onder deze wettelijke termijn zouden moeten vallen. Deze leden vinden het tenslotte belangrijk dat vooral helder is wat de verbetertermijn is en dat daar geen misverstanden over mogelijk zijn. Hoe gaat de Inspectie³ de nieuwe wettelijke regels communiceren, zo willen de leden weten.

De leden wijzen vervolgens op de passage in de memorie van toelichting waarin wordt aangegeven dat scholen pas bij het derde signaaljaar van onvoldoende leerresultaten de status van «zeer zwak» krijgen. Kennelijk werkt het Inspectietoezicht in die drie jaren niet voldoende preventief op dit moment. De leden krijgen graag zicht op het aantal scholen dat dit betreft. Hoeveel scholen kennen eenmalig onvoldoende leerresultaten, hoeveel het tweede jaar en tenslotte het derde jaar? De leden lezen voorts in de toelichting dat voorheen de niet wettelijk vastgelegde termijn van twee jaar werd gehanteerd. Kan worden toegelicht waarom deze termijn niet eerder wettelijk werd vastgelegd? Waarom wordt de termijn nu wel vastgelegd, zo vragen deze leden. Zij zijn het eens met de stelling dat de zwaarte van het middel (sluiting) ondanks de belangenafweging die de Minister maakt heel duidelijk gebaseerd moet zijn op een wettelijke bevoegdheid, maar vragen zich wel af waarom de vorige termijn niet vastgelegd was. Tot slot vernemen de leden graag wat de mening van de kwaliteitsringen was over de actualisering van het Toezichtskader Voortgezet Onderwijs 2013.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting de doorlooptijd van de verbetertrajecten van zwakke en zeer zwakke scholen wordt aangegeven. In casu is men uitgegaan van een verbetertermijn van twee jaar. De leden vragen in hoeverre en hoeveel zwakke en zeer zwakke scholen zich na een verbetertermijn van één jaar al dan niet verbeteren. Om welke aantallen gaat het? Hoe gaat de regering dit de komende tijd monitoren en de Kamer hierover informeren? Is het niet een beter idee, zo vragen de leden, om in geval van de verbetertermijn uit te gaan van schooljaren in plaats van kalenderjaren? Zo niet, waarom gaat de regering niet uit van schooljaren?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting ingaat op het verschil tussen bekostigingsvoorwaarden en aspecten van kwaliteit genoemd in de WOT. Toch willen de leden nog een nadere toelichting ten aanzien van de normindicatoren en de opmerking van de Raad van State hierover. Immers, de normindicatoren zijn een uitwerking van het wettelijk kader door de Inspectie en daarover kan geen verschil bestaan met de wettelijke interpretatie. Dat brengt deze leden op het volgende punt, te weten het functioneren van de Inspectie. Het oordeel van de Inspectie over de school vormt de basis voor ingrijpen, maar de afgelopen tijd heeft de werkwijze van de Inspectie veel vraagtekens opgeroepen. De leden verwijzen hierbij onder andere naar de casus Ibn Ghaldoun waarbij de papieren werkelijkheid van de Inspectie en de echte werkelijkheid nogal van elkaar verschilden. Bij de recente

³ Inspectie: Inspectie op het Onderwijs

discussie rondom de kleutertoets bleek dat scholen die niet een dergelijke toets afnamen onvoldoende scoorden op een onderdeel van het toezichtskader van de Inspectie. Gaarne verkrijgen deze leden een uitgebreide toelichting in hoeverre het mogelijk is dat ook in het kader van dit wetsvoorstel de papieren en echte werkelijkheid van elkaar verschillen en de Inspectie een oordeel geeft over te maken heeft met het «hoe» en niet het «wat»?

In het licht van het bovenstaande vragen de leden aan de regering of zij met deze leden van mening zijn dat in het kader van de uitbreiding dan wel verzwaring van de taken van de Inspectie de afgelopen jaren, het niet zinnig is het functioneren van de Inspectie nader te onderzoeken op deze aspecten. Namelijk in hoeverre komt het oordeel van de Inspectie overeen met de werkelijkheid, in hoeverre bemoeit de Inspectie zich met het «hoe» terwijl zij zich naar de mening van deze leden slechts moet richten op het «wat». De leden ontvangen graag een toelichting op dit punt.

De leden vragen vervolgens wat dit wetsvoorstel toevoegt aan de praktijk waarbij de afgelopen jaren een behoorlijke aanscherping van het beleid is geweest, dat ook zijn vruchten heeft afgeworpen gezien de daling van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen. Wat kan er met dit wetsvoorstel wel, dat nu niet mogelijk is? Bestaan er ook plannen om eenzelfde regeling voor zwakke scholen in te stellen, zo vragen de leden vervolgens. Immers is het niet zo, stellen de leden, dat het enige verschil tussen een zwakke en een zeer zwakke school is dat de laatste niet alleen meerdere jaren slechte resultaten heeft, maar ook deze resultaten niet adequaat bijhoudt. Met andere woorden, zo vragen de leden, wanneer de leerlingenzorg niet in orde is, hoeft het niet zo te zijn dat de opbrengsten slechter zijn dan op een zwakke school. De leden vernemen graag een toelichting op dit punt.

Vervolgens zijn deze leden van mening dat het belangrijk is dat scholen aan duurzame kwaliteitsverbetering werken. Kan de regering aangeven of deze wetswijziging er niet juist toe leidt dat er vooral ad hoc-maatregelen worden genomen om van de lijst af te komen zo vragen de leden? Waarop baseert de regering zich met het kiezen voor een verbetertermijn van één jaar? Kan de regering uiteenzetten hoe een school gestructureerd aan de opbrengsten en onderwijsleerproces kan werken, terwijl dezelfde school niet eens een schooljaar de tijd heeft om zich op de nieuwe examenresultaten voor te bereiden? Waarom heeft de regering er sowieso niet voor gekozen om recht te doen aan de werkcyclus van school (dus een schooljaar en niet een kalenderjaar), zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie sluiten zich aan bij het streven van de regering om de periode dat een school zeer slecht functioneert stevig te verkorten. Wel benadrukken zij dat er ten volle naar moet worden gestreefd deze scholen te verbeteren, in plaats van te sluiten. Dit is in de ogen van deze leden in de meeste gevallen ook beter voor de leerling. Deze leden lezen dan ook met instemming dat dat het beleid primair gericht is op preventie, en sluiting slechts een uiterst middel is.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de ontwikkeling dat het aantal zeer zwakke scholen in de afgelopen jaren fors is afgenomen, onder meer vanwege het risicogericht toezicht van de Inspectie en de verbeteringen die het onderwijsveld zelf heeft doorgevoerd. Zij vragen waarom dit wetsvoorstel noodzakelijk is, gezien de positieve ontwikkelingen van de laatste jaren. Is het huidige systeem van Inspectietoezicht ontoereikend, zo vragen deze leden. De leden constateren vervolgens dat het wetsvoorstel een termijn van een kalenderjaar opgenomen bevat als verbetertermijn. Zij vragen waarom is gekozen voor een termijn van een kalenderjaar en niet voor het termijn van een schooljaar? Is het niet wenselijker om het termijn van een schooljaar te gebruiken, om ongewenste situaties te voorkomen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering zich in de toelichting richt op zeer zwakke scholen die te maken hebben met ernstig of langdurig tekortschieten van leerresultaten. Bij deze scholen is sprake van een termijn van drie jaar waarin het besef van urgentie om verbeteringen door te voeren aanwezig kan zijn, zoals in de toelichting ook wordt beschreven. Deze leden merken echter op dat er ook scholen zijn die niet op basis van tekortschietende leerresultaten aan een nader onderzoek worden onderworpen en waarbij gebreken worden geconstateerd. Zij vragen welke verbetertermijn voor deze scholen geldt.

De leden merken voorts op dat de regering bij de beoordeling van de kwaliteit van scholen op basis van leerresultaten vooral de kaders van artikel 23 en de procedurele waarborgen centraal stelt. Naar hun inschatting wordt hiermee de meest cruciale vraag verdrongen, namelijk de basale beoordeling of op goede gronden aan leerresultaten van scholen harde conclusies en zelfs sancties kunnen worden verbonden. Zij menen dat hiervoor wetenschappelijk gezien evident onvoldoende grond bestaat, gelet op de grote complexiteit aan (vaak verborgen) beïnvloedende factoren. Bovendien vragen zij waarom bij basisscholen het tekortschieten van leerresultaten na drie jaar als onvoldoende kwaliteit wordt aangemerkt, terwijl momenteel niet eens bekend is of en hoe toegevoegde waarde kan worden vastgesteld. Naar hun mening hangt het oordeel over tekortschieten van kwaliteit in de lucht zolang geen toegevoegde waarde kan worden vastgesteld. Zij vragen hoe de regering de huidige werkwijze in overeenstemming brengt met de eisen van zorgvuldigheid. Eveneens vragen zij een reactie van de regering op de studie van het CPB⁴ waarin blijkt dat er geen relatie is tussen de leerresultaten en de verwachte leerwinst op cognitieve vaardigheden⁵. De leden constateren dat in belangrijke mate een politieke wens ten grondslag ligt aan het voorstel om de verbetertermijn op één jaar te stellen. Tegelijk constateren zij dat de Inspectie momenteel een termijn van twee jaar hanteert. Zij vragen of uit deze op deskundige gronden gekozen termijn kan worden opgemaakt dat bekorting van de termijn inhoudelijk gezien niet wenselijk is. Hoe is deze termijn bovendien te rijmen met het feit dat 15% van de zeer zwakke scholen zich niet binnen een jaar, maar wel op langere termijn verbetert, zo vragen zij. Waarom kan niet met het maatwerk onder de huidige wetgeving worden volstaan, zo informeren genoemde leden.

De leden constateren dat in de toelichting, in het beleid en in de communicatie richting scholen en de samenleving het begrip (zeer) zwakke school een dominante plaats inneemt. Deze leden constateren echter eveneens dat dit begrip in de wetgeving eigenlijk niet inhoudelijk wordt gedefinieerd. Bij de vraag of scholen met sluiten kunnen worden bedreigd, staan de criteria ernstig of langdurig tekortschieten van leerresultaten en van kwaliteit centraal. Op basis van het nader rapport constateren zij dat de regering ook van mening is dat de overige kwaliteitsaspecten – die doorwerken in de criteria voor een (zeer) zwakke school – bij het treffen van sancties geen grondslag kunnen vormen. Zij vragen in hoeverre deze discrepantie tussen de wettelijke criteria en de in het onderwijs en de samenleving gebezigde criteria wenselijk is? Zij vragen of de regering op dit punt noodzaak ziet tot wetswijziging.

3. Terugdringen aantal zwakke en zeer zwakke scholen

De leden van de VVD-fractie maken uit de memorie van toelichting op dat het langdurig niet verbeteren van de leerprestaties voornamelijk ligt aan het te laat signaleren van problemen door het eigen schoolbestuur. Dit

⁴ CPB: Centraal Planbureau

⁵ CPB Discussion paper nr. 255; <http://cpb.nl/publicatie/hoeveel-leert-een-kind-op-school-een-vergelijking-van-onderwijsstelsels-op-basis-van-toegevoegde-waarde-schattingen>

wetsvoorstel heeft daar een preventieve rol in. Hoe zorgt de regering dat scholen, met name scholen in de risicogroep, op de hoogte zijn van dit wetsvoorstel, zodat zij nu al gealarmeerd worden en zich realiseren dat zij zich moeten gaan verbeteren, zo vragen deze leden.

Uit het tijdlijnenoverzicht⁶ blijkt dat bij elkaar opgeteld het basisonderwijs vijf jaar en het voortgezet onderwijs zes jaar lang kan weggkomen met onvoldoende leerresultaten, ook na dit wetsvoorstel. Deze leden vinden dit veel te lang. Leerlingen hebben dan soms hun hele schoolperiode onderwijs genoten dat onder de maat is. Daarmee verlies je nog altijd een cohort aan leerlingen, terwijl je al twee jaar lang aan had kunnen zien komen dat de school geen verbeteringen liet zien. De Inspectie stelt ook na dit wetsvoorstel pas een kwaliteitsonderzoek in als de onvoldoende leerresultaten drie jaar aanhouden. Er is wel een aanscherping van attendering in die drie jaar, maar wat is de reden van deze drie jaars-termijn? In hoeverre is de regering het met de leden eens dat dit ook korter zou moeten kunnen en dat hier al meer ingrijpen gewenst is? Waarom is het noodzakelijk dat de Inspectie schoolbesturen moet attenderen op dalende schoolopbrengsten? Is dat geen verantwoordelijkheid van de school zelf, zo vragen de leden. Is het niet nog veel erger als een school niet zelf al in een vroegtijdig stadium aan de slag gaat met verbeteren? En als zij dat niet doen, of geen goede verklaring kunnen geven voor de teruglopende resultaten, zou dat niet een reden moeten zijn om veel sneller over te gaan tot het geven van een formele waarschuwing, willen deze leden weten.

Hoe kan er voor gezorgd worden dat scholen niet verrast worden door de Inspectie, maar dat zij zelf veel meer de verantwoordelijkheid oppakken om voortdurend alert te zijn op teruglopende leerresultaten en dit ook direct om te zetten in verbeteracties, vragen de leden van deze fractie. Ook vernemen zij graag in hoeverre straks het LVS⁷ bijdraagt aan het zelf reflecterend vermogen van scholen om in te grijpen bij tegenvallende leerresultaten. In hoeverre wordt dan zelf een termijn van een jaar niet achterhaald? Met het LVS zijn de leerresultaten voor de school zelf te allen tijde inzichtelijk en zou de Inspectie moeten toezien op het daadwerkelijk optimaal gebruik maken van het LVS. Ziet de regering daarin ook een preventieve werking? In hoeverre is de Inspectie bezig met het meenemen van het optimaal gebruik van LVS in het toezichtskader, zo vragen de voornoemde leden.

Deze leden vinden het voorts een gemiste kans dat dit wetsvoorstel vooralsnog niet wordt ingevoerd in het speciaal onderwijs. Zij krijgen wel hetzelfde predicaat, maar er volgen niet dezelfde consequenties. Wat betekent dit voor de leerlingen op deze scholen? Als de eindtoets niet meetelt, kan toch alsnog gekeken worden naar de schoolresultaten in deze overgangperiode, vragen de leden. Ook in het speciaal onderwijs wordt tenslotte een LVS gebruikt. Het feit dat er een nieuw toezichtskader is voor speciaal onderwijs, doet wat deze leden betreft niets af aan het belang van dit wetsvoorstel. Zeker indien de termijn van drie jaar blijft bestaan waarin scholen onder de maat kunnen presteren, alvorens er überhaupt een kwaliteitsonderzoek door de Inspectie plaatsvindt, vinden deze leden dat ook in het speciaal onderwijs een duidelijke termijn van één jaar om verbeteringen te laten zien gewenst is.

Vervolgens willen de leden weten wat reden is om het ondersteuningsaanbod voor scholen om zich te verbeteren slechts tot 1 augustus 2015 wordt gefinancierd. Is de regering van mening dat er daarna geen zwakke scholen of scholen met dalende opbrengsten meer zullen zijn? Of gaat de ondersteuning op een andere manier georganiseerd worden, zo vragen de leden van deze fractie.

⁶ Kamerstuk 33 796, nr. 3; pg. 6 van de memorie van toelichting

⁷ LVS: LeerlingVolgSysteem

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Inspectie schoolbesturen sinds het schooljaar 2011–2012 direct informeert over onvoldoende of dalende opbrengsten, zodat schoolbesturen (preventief) verbetermaatregelen kunnen nemen en niet verrast worden met het predicaat zeer zwak. De leden zijn benieuwd naar de resultaten van dit preventieve toezicht van de Inspectie. Hoe wordt dit preventief toezicht gewaardeerd door het onderwijs? Welke resultaten heeft deze vorm van toezicht opgeleverd, zo vragen zij. Hoeveel scholen hebben voortijdig het onderwijs verbeterd? Hoe worden de ouders en de mr⁸ op de hoogte gesteld van de dalende opbrengsten in de preventieve fase, vragen de leden. Zouden ouders en mr op de hoogte gesteld moeten worden door de Inspectie? Zo niet, waarom niet, vragen de leden tenslotte.

De leden van de D66-fractie lezen dat er vaak tijd verloren gaat doordat scholen zich laten verrassen door de slechte resultaten. Deze leden wijzen er op dat het dus belangrijk is om vroegtijdig te signaleren dat scholen dreigen af te zakken naar een zeer zwak niveau. Deze leden vinden het positief dat de regering hier aandacht voor heeft. Wel vragen zij wanneer het preventief toezicht in werking wordt gesteld: is dit bij alle dalende leerresultaten, of alleen wanneer een school al als zwak bekend staat? Kan de regering ook aangeven hoe zij in dit toezichtskader «leerresultaten» en «opbrengsten» definieert? Welke plek heeft het streven om bij leeropbrengsten meer naar toegevoegde waarde te kijken in dit wetsvoorstel? Worden alleen kwantitatieve criteria gehanteerd of is er ook sprake van waarneming? Zeker waar het gaat om een verbeterproces zou hier oog voor moeten zijn, zo menen deze leden.

Ook vragen deze leden hoe de regering wil voorkomen dat scholen, om sluiting af te wenden, korte termijn -maatregelen voorrang geven, terwijl deze op lange termijn juist negatief uitwerken. Hoe gaat de regering er voor zorgen dat deze scholen niet alleen in het jaar nadat zij zeer zwak zijn verklaard worden versterkt, maar dat er ook duurzaam wordt gewerkt aan de verbetering van de onderwijskwaliteit?

Daarnaast vragen de leden of de norm voor zwakke scholen een absolute of een relatieve norm is, en in het geval van het laatste, of het dan niet automatisch betekent dat (zeer) zwakke scholen altijd zullen bestaan, zelfs als zij het in absolute zin steeds beter gaan doen.

De leden vragen voorts welke rol de medezeggenschap heeft in het verbeterproces rond zwakke- en zeer zwakke scholen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de kern van het wetsvoorstel is er voor te zorgen dat scholen zich binnen een redelijke termijn verbeteren. Voor de scholen is er de nieuwe deadline van één jaar om zich te verbeteren en te komen tot voldoende onderwijskwaliteit. De nieuwe deadline is haalbaar doordat daar tegenover staat dat het verbeterproces eerder van start gaat. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat in jaar twee wordt aangespoord tot de start van een verbetertraject⁹. De leden vragen of de school die een aansporing krijgt zelf beslist of zij al dan niet een verbeteringsproces start? Geldt dan nog steeds de zekerheid dat de nieuwe deadline haalbaar is? De leden constateren tevens dat indien de Inspectie na een jaar van oordeel is dat er nog steeds sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs, de Inspectie de Minister informeert. Na de melding door de Inspectie kan de Minister besluiten de school te sluiten of verdere verbeteringsafspraken met het bevoegd gezag maken. De leden vragen of hierbij de bevoegdheid tot het sluiten van de school als ultimum remedium gehandhaafd blijft? Welke factoren hebben invloed op het besluit de school te sluiten? Welke invloed hebben de criteria uit het toezichtskader

⁸ mr: medezeggenschapsraad

⁹ Kamerstuk 33 796, nr. 3; pg 6 van de memorie van toelichting

van de Inspectie op het besluit van de Minister? Welke invloed heeft de Inspectie wanneer zij van mening is dat de school niet in staat is binnen redelijke termijn te komen tot verbetering, zo vernemen deze leden graag.

De leden van de SGP-fractie lezen dat zeer zwakke scholen volgens de regering eigenlijk vijf jaren onder de maat kunnen presteren voordat de Minister kan ingrijpen. Deze leden hebben de indruk dat de termijn waarin duidelijk is dat een school onder de maat presteert niet geheel terecht als langer wordt voorgesteld dan deze in feite is. Immers, uit overwegingen van zorgvuldigheid wordt pas na drie jaar gesteld dat sprake is van een zeer zwakke school. Gedurende de eerste jaren kan daarom wel gesteld worden dat leerresultaten tekort schieten, maar niet dat de school in brede zin onder de maat presteert. Deze leden vragen hierop een reactie. Onderkent de regering dat het belangrijk is om in de beeldvorming over scholen zorgvuldigheid te betrachten?

De leden merken op dat de regering in reactie op de kritiek dat het onderwijs eenzijdig beperkt zou worden tot rekenen en taal meermalen gesteld heeft dat de Inspectie de onderwijskwaliteit breder beziet dan de resultaten voor rekenen en taal. Deze leden vragen allereerst hoe deze benadering in overeenstemming is te brengen met het juridische uitgangspunt dat scholen reeds bij tekortschietende leerresultaten niet voldoen aan de algemene kwaliteitsopdracht (artikelen 10a WPO¹⁰ en 23a1 WVO¹¹). Zij vragen bovendien hoe de genoemde reactie in overeenstemming te brengen is met de stelling in het nader rapport¹² dat bij de melding van een school aan de Minister het tekortschieten van de leerresultaten als grond voor sancties volstaat.

4. Uitvoerings- en handhavingstoets

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel gewijzigd is naar aanleiding van een uitvoeringstoets bij de Inspectie. De Inspectie heeft zelf aangegeven dat een verzoek tot aanvullend onderzoek moet kunnen worden gedaan. De leden hebben begrip voor de werkwijze van de Inspectie maar vragen wel wat dit verzoek betekent voor de termijnen. Daarbij herhalen zij hun verbazing over de drie signaaljaren in aanloop naar een zeer zwakke status.

5. Overleg met onderwijsorganisaties

De leden van de VVD-fractie vragen of het Venster «Leeropbrengsten» een verplicht onderdeel van Vensters voor Verantwoording voor scholen is. Ook vernemen de leden graag in hoeverre dit Venster voor de mr toegankelijk is, zodat ook de mr kan signaleren wanneer de leerresultaten achteruit gaan en in staat is daarin een eigen rol te kunnen spelen. Waarom, zo vragen de leden vervolgens, geeft de regering het argument dat de toegankelijkheid van het onderwijs in het geding is indien dit wetsvoorstel nu ook voor het speciaal onderwijs van toepassing verklaard zou worden. In hoeverre speelt hier een relatie met passend onderwijs, waarbinnen de samenwerkingsverbanden een alternatieve oplossing gezocht moet worden, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag een reactie van de regering op de suggestie van de VO-raad een verbetertermijn van tenminste één schooljaar te geven en deze onder meer zichtbaar te laten zijn in de opbrengstindicatoren van de Inspectie met onder andere de resultaten van het centraal examen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de suggestie

¹⁰ WPO: wet op het primair onderwijs

¹¹ WVO: wet op het voortgezet onderwijs

¹² Kamerstuk 33 796, nr. 4; pg 5 van het nader rapport

over te gaan van relatieve normering naar absolute normering van de opbrengstindicatoren van de Inspectie. Met relatieve beoordeling van opbrengstindicatoren behouden we in Nederland altijd een percentage zwakke scholen, zo stellen deze leden. De leden ontvangen hierop graag een toelichting. Tevens vragen deze leden of de regering het voorstel van de ouderorganisaties overneemt om ook in een vroeg stadium de ouders te informeren over de status van de school.

De leden van de D66-fractie lezen dat in het onderwijsveld brede behoefte bestaat aan het aanpassen van de termijn van verbetering van een kalenderjaar naar een schooljaar. De regering schrijft dat hiermee de termijn zou worden opgerekt, omdat de school dan vanaf het moment van de verklaring tot zeer zwak (december) tot augustus het jaar daarop zou hebben, anderhalf jaar dus. Deze leden willen de termijn niet oprekken, maar vragen wel of niet beter aangesloten kan worden bij de jaarcyclus van scholen.

6. Overig

Advies Raad van State en Nader rapport

De leden van de VVD-fractie merken op dat naar aanleiding van de motie-Elias¹³ inzake artikel 23 Grondwet en de brief van de Staatssecretaris hierover,¹⁴ het standpunt van de Kamer is bevestigd dat artikel 23 Grondwet niet misbruikt mag worden om slecht onderwijs te geven¹⁵. Toch wordt nu een zekere paradox tussen de politieke en de juridische discussie over kwaliteit van onderwijs naar voren gebracht terwijl die volgens deze leden niet noodzakelijk is. Kwaliteit krijgt vorm via een procedurele weg als bekostigingsvoorwaarde. Politiek valt te constateren dat onderwijs veel meer is dan alleen leeropbrengsten en dat dat ook een rol zou moeten spelen in de beoordeling van de kwaliteit van scholen. Juridisch lijkt het echter enkel mogelijk om op basis van leerresultaten in te grijpen. Juist om die reden mag artikel 23 geen belemmering zijn om in te grijpen. Graag vernemen zij de reactie van de regering op dit punt.

De leden van de SGP-fractie lezen in het nader rapport dat de grondslag voor een sanctie gelegen is in het tekortschieten van de leerresultaten én het feit dat de Inspectie geen vertrouwen heeft in voldoende verbetering van die leerresultaten. Deze leden constateren dat met het eerste lid van de artikelen 10a WPO en 23a1 WVO voldoende grondslag is gelegd voor vergaande sancties op het tekortschieten van leerresultaten, maar dat die grondslag niet lijkt te bestaan ten aanzien van de gronden die de Inspectie al dan niet het vertrouwen geven in voldoende verbetering van resultaten. Zij vragen een reactie op deze constatering. Deze leden vragen of de indruk terecht is dat de overige kwaliteitsaspecten wel degelijk invloed hebben bij de vraag of de Inspectie vertrouwen in scholen heeft en dat deze aspecten dus wel degelijk van invloed kunnen zijn bij de vraag of een school gesloten wordt.

Verhouding van het wetsvoorstel tot andere maatregelen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een toelichting op de interactie tussen verschillende maatregelen en eventueel (negatieve) gevolgen hiervan. Kan de regering uiteenzetten hoe hij aankijkt tegen het ambitieuze tijdspad van verschillende maatregelen, zoals de verzwaring van de slaag/zakregeling, de rekentoets, de aanscherping van het

¹³ Kamerstuk 33 000, nr. 83

¹⁴ Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 164

¹⁵ Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 83

Toezichtskader 2013 en deze aangekondigde wetswijziging? Is als gevolg hiervan de kans niet groot dat hierdoor (tijdelijk) meer scholen tot (zeer) zwakke school worden benoemd, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met recente sluitingen van scholen, zoals EBS Timon, die eerder juist niet als (zeer) zwak werden bestempeld.

II ARTIKELSGEWIJS

De leden van de SGP-fractie vragen waarom in artikel 10a, vierde lid, van de WPO en artikel 23a1, derde lid, van de WVO verwezen wordt naar het derde respectievelijk tweede lid van artikel 11 van de WOT, in plaats van het vierde respectievelijk derde lid.

Artikel 14

De leden van de SGP-fractie vragen waarom een afzonderlijk lid wordt toegevoegd en wat het voorgestelde lid toevoegt aan het huidige eerste lid. Het eerste lid regelt toch reeds dat de Inspectie na ernstig en langdurig tekortschieten van leerresultaten en het geconstateerde ontbreken van verbetering naar aanleiding van het onderzoek bedoeld in artikel 11, vierde lid, de Minister informeert, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie menen uit de wetgeschiedenis op te kunnen maken dat het criterium ernstig of langdurig tekortschieten van leerresultaten en kwaliteit als een geïntegreerde definitie gezien moet worden. In dit wetsvoorstel lijkt de regering de termen ernstig en langdurig echter als afzonderlijke criteria te hanteren. Zij vragen om verheldering op dit wezenlijke punt. Waarom wordt in het voorgestelde tweede lid, in tegenstelling tot andere bestaande bepalingen, bijvoorbeeld enkel gesproken over ernstig tekortschieten?

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve