

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 31 mei 2013 en het nader rapport d.d. 8 november 2013, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2013, no. 13.000604, heeft Hare Majesteit Koningin Beatrix, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel omvat een nadere aanscherping van het toezicht door de Onderwijsinspectie. Ingevolge het voorstel zal het de inspectie niet langer vrij staan om zelf de verbetertermijn te bepalen waarbinnen scholen die zijn aangemerkt als «zeer zwak» opnieuw worden beoordeeld om vast te stellen of kwaliteitsverbeteringen in voldoende mate zijn gerealiseerd. Dit onderzoek zal na één jaar plaats moeten vinden. Voorts bepaalt het voorstel, dat indien de inspectie in dit vervolgonderzoek constateert dat de gerealiseerde verbeteringen onvoldoende zijn, zij hiervan verplicht melding doet aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister), met het verplichte advies de school of afdeling te sluiten dan wel de bekostiging te beëindigen.

De Afdeling gaat in de eerste plaats in op de inhoud en vorm van het toezichtkader van de Onderwijsinspectie bij een negatief oordeel op grond van het voorgestelde artikel 14, tweede lid, van de Wet op het onderwijs-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

toezicht (Wot) in het licht van artikel 23 van de Grondwet. Dit oordeel vormt een voorwaarde voor de bevoegdheid van de Minister te besluiten een openbare school op te heffen respectievelijk de bekostiging van een bijzondere school te beëindigen (hierna: de bekostigingsmaatregel). Het oordeel van de inspectie is mede gebaseerd op de normindicatoren in haar eigen toezichtkader, neergelegd in beleidsregels. Deze normindicatoren zijn niet alle uitdrukking van bestaande bekostigingsvoorwaarden/deugdelijkheidseisen in de Wet op het primair onderwijs (WPO).² Naar het oordeel van de Afdeling brengt artikel 23 van de Grondwet met zich dat normindicatoren, voor zover deze mede de grondslag vormen voor een bekostigingsmaatregel, voorzien zouden moeten worden van een formeel-wettelijke grondslag in de WPO en vastgesteld zouden moeten worden bij algemene maatregel van bestuur.

Vervolgens wijst de Afdeling er op dat het oordeel van de Onderwijsinspectie meer nadruk krijgt, nu de inspectie in de hiervoor geschetste situatie verplicht wordt te adviseren de bekostigingsmaatregel te treffen. Een dergelijk verplicht gegeven advies, waarvan de specifieke inhoud wettelijk is voorgeschreven, berust derhalve niet op een eigen afweging door de inspectie. De Afdeling adviseert er van af te zien de inhoud van het advies van de inspectie wettelijk vast te leggen.

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de toelichting weliswaar aandacht schenkt aan de wijzigingen in de aanpak van zeer zwakke scholen in het algemeen, maar dat een zelfstandige motivering van de noodzaak van het voorstel in aanvulling op recente wetwijzigingen en overige beleidsinitiatieven ontbreekt. Daarbij merkt de Afdeling op dat de toelichting niet ingaat op de huidige duur van de verbetertermijn, op de effectiviteit van de bestaande middelen en op het gebruik thans van de bevoegdheid om de bekostiging te beëindigen. Zij adviseert nader te motiveren waarom een wettelijk voorgeschreven verbetertermijn van één jaar noodzakelijk, alsmede waarom het bij een negatief oordeel verplichte advies van de inspectie noodzakelijk is om tot de bekostigingsmaatregel over te gaan – naast de in de afgelopen jaren reeds doorgevoerde wijzigingen en ingezette preventieve instrumenten –, nu deze maatregelen succesvol blijken te zijn.

Op grond van bovenstaande overwegingen is de Afdeling advisering van de Raad van State van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 april 2013, nr. 494777(02760), machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 31 mei 2013, nr. W05.13.0078/l, bied ik U hierbij aan.

In dit nader rapport wordt de nummering aangehouden van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. De rol van het toezichtkader bij de bekostigingsmaatregel in het licht van artikel 23 van de Grondwet

De Afdeling heeft eerder gewezen op het onderscheid tussen enerzijds deugdelijkheidseisen die essentieel zijn voor de bekostiging (bekostigingsvoorwaarden) en anderzijds overige, in beleid neergelegde, kwaliteitscriteria die instellingen geacht worden na te streven, zonder dat het gaat om

² De Afdeling verwijst slechts naar bepalingen uit de WPO; de opmerkingen zijn evenwel van overeenkomstige toepassing op de Wet op het voortgezet onderwijs.

bekostigingsmaatregelen.³ Bij de introductie van de bekostigingsmaatregel in artikel 164b van de WPO in het kader van de Wet «Goed onderwijs, goed bestuur», onderschreef de regering dit onderscheid en het uitgangspunt dat in beleid neergelegde kwaliteitscriteria niet als bekostigingsvoorwaarden aangemerkt dienen te worden. In de toelichting op dat wetsvoorstel stelde de regering dat de minimumleerresultaten element worden van de wettelijke bekostigingsvoorwaarden en dat de andere kwaliteitsaspecten met de daarbij behorende waarderingsregels als procesindicatoren onderdeel uitmaken van het in beleidsregels geformuleerde toezichtkader dat de Onderwijsinspectie gebruikt. Deze procesindicatoren zijn geen onderwerp van de wettelijke bekostigingsvoorwaarden, maar vormen enkel een aandachtspunt voor de inspectie, aldus die toelichting.⁴ De Afdeling onderschrijft deze stelling. Mede naar aanleiding van het voorliggende wetsvoorstel rijst de vraag of het wettelijk stelsel in combinatie met de inhoud en het gebruik van het toezichtkader van de inspectie met dit uitgangspunt overeenstemt. De Afdeling gaat hieronder op die vraag in.

De maatregel tot beëindiging van de bekostiging kan slechts worden genomen indien de Onderwijsinspectie aan de Minister meldt dat de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten zonder dat voldoende verbetering heeft plaatsgevonden.⁵ Deze melding vormt derhalve de voorwaarde voor het toepassen van de bekostigingsmaatregel als bedoeld in artikel 164b van de WPO.⁶ Het oordeel van de inspectie dat sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten wordt gevormd op basis van een aantal zogenoemde normindicatoren, opgenomen in het toezichtkader van de Onderwijsinspectie.⁷ Het toezichtkader is neergelegd in door de inspectie opgestelde beleidsregels.⁸ Dat toezichtkader ziet niet alleen op de leerresultaten, maar ook op de vormgeving van het onderwijsproces, en is uitgesplitst in verschillende normindicatoren aan de hand waarvan de kwaliteit van het onderwijsproces wordt vastgesteld.⁹ Niet al deze procesindicatoren lijken hun basis te vinden in bestaande bekostigingsvoorwaarden.¹⁰ In dat verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de indicatoren met betrekking tot het schoolklimaat en het didactisch handelen.

Indien deze normindicatoren voor de beoordeling van het onderwijsproces een wezenlijk onderdeel vormen van het besluit tot de beëindiging van de bekostiging als bedoeld in artikel 164b van de WPO, dan stelt de Afdeling vast dat zij de facto fungeren als aanvullende deugdelijkheidseisen/ bekostigingsvoorwaarden voor scholen waarvan de leerresultaten tekortschieten.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de samenhang tussen het oordeel van de inspectie op basis van haar toezichtkader en de bekostigingsmaatregel verder versterkt; aan het oordeel van de inspectie dat sprake is ernstig of langdurig tekortschietend onderwijs wordt immers de verplichting gekoppeld de Minister voor te stellen de bekostigingsmaatregel te treffen.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 4, blz. 10 en Kamerstukken II 2000/01, 27 783, A, blz. 2.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 3, blz. 9.

⁵ Artikel 10a, eerste lid, jo. vierde lid, van de WPO.

⁶ Zie artikel 164b, eerste lid jo. artikel 10a, eerste lid, van de WPO; zie ook Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 3, blz. 13.

⁷ Zoals blijkt uit de verwijzing naar artikel 11 WOT in artikel 10a, vierde lid van de WPO.

⁸ Zoals vastgelegd ingevolge artikel 13 jo. 11 van de WOT.

⁹ Inspectie van het onderwijs, *Toezicht op zwakke en zeer zwakke scholen*, 2011, blz. 8 e.v.; *Toezichtkader po/vo*, 2012, blz. 21 e.v.; *Toezichtkader Voortgezet onderwijs 2013. Uitgangspunten Werkwijze Waarderingskader*, 2013.

¹⁰ In dezelfde zin: Kamerstukken I 2009/10, 31 828 C, blz. 9.

Zoals de Afdeling eerder heeft aangegeven zou het toezichtkader van de inspectie, voor zover het de basis vormt voor het oordeel dat de leerresultaten van een school ernstig of langdurig tekortschieten – in lijn met de eerdere mededeling van de regering bij de behandeling van de wet «Goed onderwijs, goed bestuur» – beperkt moeten blijven tot die normindicatoren die hun basis vinden in bij of krachtens de WPO opgenomen bekostigingsvoorwaarden/deugdelijkheidseisen.

Indien de regering van oordeel is dat alle thans gehanteerde normindicatoren een rol dienen te (kunnen) spelen bij de vaststelling dat de leerresultaten van een school ernstig of langdurig tekort schieten, dan dient dit kennelijk gewijzigde standpunt te worden gemotiveerd. Voorts geldt dan het volgende.

Op grond van artikel 23 van de Grondwet dienen bekostigingsvoorwaarden bij of krachtens de wet gesteld te worden. Dit geldt te meer wanneer het niet voldoen aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven leidt tot een zo ingrijpende maatregel als de beëindiging van de bekostiging. Gelet hierop zouden de normindicatoren, voor zover zij althans criteria vormen voor het inspectie-oordeel dat sprake is van ernstig of langdurig tekortschietend onderwijs en daarmee ten grondslag liggen aan een mogelijke bekostigingsmaatregel, een formeel-wettelijke basis moeten hebben. Die wettelijke basis zou bij voorkeur in de WPO moeten worden opgenomen. De normindicatoren zelf zouden moeten worden vastgesteld op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, met inachtneming van de vrijheid van richting, de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers.¹¹

De Afdeling adviseert de normindicatoren in het toezichtkader van de Onderwijsinspectie, voor zover deze de grondslag voor een bekostigingsmaatregel kunnen vormen en thans nog niet overeenkomen met bestaande bekostigingsvoorwaarden, nader te bezien, en zo nodig te voorzien van een formeel-wettelijke grondslag en vervolgens bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

1. De regering deelt de opvatting van de Afdeling dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen wettelijke bekostigingsvoorschriften en de aspecten van kwaliteit die de inspectie beoordeelt op grond van de Wet op het onderwijstoezicht. Op dit aspect is ook uitgebreid ingegaan in het kader van de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs over de verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid (Kamerstukken II 2012/13, 33 472, nr. 15 en nr. 16). Sinds de inwerkingtreding van de wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 (wetswijziging «Goed onderwijs, Goed bestuur») (Stb. 2010, 80) is de mogelijkheid geïntroduceerd om de bekostiging van een school/leerweg te beëindigen (bijzondere school) dan wel om een school/leerweg op te heffen (openbare school) indien de leerresultaten op de school/leerweg ernstig of langdurig tekortschieten (artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs en artikel 23a1 van de Wet op het voortgezet onderwijs). In dit nader rapport wordt deze sanctie verder aangeduid als sluiting van scholen. De maatregel tot sluiting van een school is niet gebaseerd op criteria uit het toezichtkader, maar op indicatoren met een formeel-wettelijke grondslag (de deugdelijkheidseisen). De overige aspecten van kwaliteit zoals genoemd in artikel 11 van de Wet op het onderwijstoezicht kunnen voor de inspectie aanleiding zijn aan te geven dat zij er (in bepaalde gevallen) op vertrouwt dat de tekortschietende minimale leerresultaten binnen een redelijke termijn verbeterd zullen

¹¹ Artikel 23, vijfde en zesde lid, van de Grondwet.

worden. Het – positieve – gevolg van deze werkwijze is dat deze scholen (ondanks de op dat moment tekortschietende leerresultaten) niet worden geconfronteerd met een sanctie. Een sanctie zal slechts kunnen volgen voor die scholen die naar het oordeel van de inspectie niet in staat zijn binnen redelijke termijn te komen tot verbetering. Het onderhavige wetsvoorstel is er op gericht die redelijke termijn op een heldere en eenduidige wijze vast te stellen. De inspectie zal, indien zij constateert dat er onvoldoende verbeteringen hebben plaatsgevonden, binnen deze redelijke termijn aan de Minister melden dat de leerresultaten niet voldoen aan de wettelijke voorwaarden van artikel 10a WPO respectievelijk 23a1 WVO. Daarbij is bijvoorbeeld het pedagogisch-didactisch handelen geen grondslag voor de sanctie, maar het feit dat er sprake is van ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten én het feit dat de inspectie van het onderwijs geen vertrouwen heeft in voldoende verbetering van die leerresultaten binnen een redelijke termijn. Indien de inspectie bij de beoordeling van de overige aspecten van kwaliteit geen aanleiding ziet het eindoordeel ten positieve bij te stellen, is een melding van de inspectie op basis van artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht een vereiste om vast te stellen dat de betreffende bekostigingsvoorwaarde niet wordt nageleefd. Na de melding door de inspectie dat de leerresultaten langdurig of ernstig tekortschieten kan de ultieme sanctie van sluiting van de school door de Minister worden toegepast. In de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies uitgebreider ingegaan op het verschil tussen de werking van de wettelijke bekostigingsvoorwaarden en de aspecten van kwaliteit genoemd in de Wet op het onderwijstoezicht.

2. Verplichte inhoud van een verplicht advies

Ingevolge het voorstel informeert de Onderwijsinspectie de Minister indien zij van oordeel is dat de onderwijskwaliteit langer dan één jaar ernstig tekortschiet zonder dat voldoende kwaliteitsverbeteringen zijn gerealiseerd. Het voorstel bepaalt tevens dat de inspectie in dat geval de Minister voor moet stellen de bekostiging te beëindigen. De toelichting laat zich niet uit over de betekenis van dit verplicht advies van de inspectie. Wel stelt de toelichting dat er niet voor is gekozen om de inspectie de vrijheid te geven om andere voorstellen te kunnen doen, nu het helder moet zijn dat het een bevoegdheid en afweging betreft die in een dergelijk ernstig geval aan de Minister is.¹²

Deze redengeving volstaat niet. Alleen de Minister is op grond van artikel 164b van de WPO bevoegd de betreffende maatregel op te leggen. Bovendien kan de inspectie – gezien de uitputtende regeling in artikel 3, derde lid, van de WOT – ter zake niet gemandateerd worden. Een advies van de Onderwijsinspectie doet geen afbreuk aan de zelfstandige bevoegdheid van de Minister tot het nemen van de maatregel. Derhalve is de voorgestelde regeling van het advies met het oog op het zeker stellen dat (alleen) de Minister ter zake bevoegd is overbodig.

Daarnaast is onduidelijk wat wordt beoogd met het verplicht voorschrijven van de inhoud van het advies van de inspectie aan de Minister – beëindiging van de bekostiging van de school. Daar deze inhoud van het advies reeds wettelijk vaststaat en de wet dwingend voorschrijft wanneer het moet worden gegeven, heeft het advies geen aanvullende betekenis naast de verplicht gestelde melding aan de Minister, en geen functie ten behoeve van de onderbouwing van de bekostigingsmaatregel. Aldus vormgegeven is het inspectie-advies overbodig. Een advies van de inspectie waarvan de inhoud niet imperatief

¹² Memorie van toelichting, §2 en §7.

is voorgeschreven, kan daarentegen wel relevant zijn voor de afweging van de Minister.

De Afdeling adviseert het vastleggen van de inhoud van het voorstel van de Onderwijsinspectie dat zij voegt bij de melding op grond van artikel 14, tweede lid, van de WOT, achterwege te laten.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. De regering heeft het advies van de Afdeling overgenomen om de verplichte inhoud van het voorstel van de inspectie van het onderwijs in het wetsvoorstel achterwege te laten. Op grond van artikel 14, eerste lid, van de WOT moet de inspectie – indien zij oordeelt dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet – de Minister informeren. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat die melding na een jaar moet worden gedaan. Bij die verplichte melding kan de inspectie (op grond van eerder genoemd artikel) tevens voorstellen doen over te treffen maatregelen. Ik deel de mening van de Afdeling dat het advies van de inspectie geen afbreuk doet aan de zelfstandige bevoegdheid van de Minister om de maatregel te treffen.

De Afdeling wijst er terecht op dat het advies van de inspectie geen aanvullende betekenis zou hebben, naast de verplicht gestelde melding, indien de wet dwingend zou voorschrijven welk advies zou moeten worden gegeven. Daarom heb ik bij nader inzien de verplichte inhoud van het advies uit het wetsvoorstel verwijderd. Het is helder dat het doel van de melding is (conform art. 109a) te komen tot een besluit over het sluiten van de betreffende school (of beëindigen van de bekostiging). Het wetsvoorstel stelt een duidelijke termijn voor de verplichte melding bij de Minister in verband met ernstig of langdurig tekortschieten van de leerresultaten. Het is vervolgens aan de Minister om de afweging te maken om al dan niet over te gaan tot sluiting van de school. Ten behoeve van de door de Minister te maken zorgvuldige afweging zal de Minister de inspectie in de regel verzoeken om achtergrondinformatie over de lokale context (in aanvulling op het inspectierapport waaruit blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op de school ernstig of langdurig tekortschiet en een eventueel aanvullend advies).

3. Noodzaak van het voorstel

De toelichting gaat ten aanzien van de noodzaak van het wetsvoorstel hoofdzakelijk in op het belang om het aantal zeer zwakke scholen zo snel mogelijk terug te brengen.¹³ Daarbij wordt evenwel niet ingegaan op de noodzaak van de thans voorgestelde wijzigingen.

De wettelijke regeling van het toezicht op zeer zwakke scholen is de laatste jaren al ingrijpend veranderd. Er zijn maatstaven voorgeschreven en ontwikkeld aan de hand waarvan door de inspectie beoordeeld wordt of sprake is van onvoldoende leerresultaten of ernstig/langdurig tekortschieten van leerresultaten. Bij ernstig of langdurig tekortschieten van leerresultaten kan de Minister de school opheffen respectievelijk de bekostiging beëindigen. En vanaf het komend schooljaar zullen nieuw

¹³ Memorie van toelichting, §4.

bekostigde scholen geconfronteerd worden met vroegtijdig en verscherpt toezicht.¹⁴

Mede op basis van deze wetwijzigingen is de afgelopen jaren het toezicht van de inspectie aangescherpt, en is het aandeel zeer zwakke scholen drastisch gedaald. De toelichting geeft een overzicht van het aandeel zeer zwakke scholen. Daaruit blijkt dat dit in de afgelopen jaren sterk is teruggedrongen. In absolute cijfers: op 1 januari 2009 waren er nog 108 zeer zwakke scholen, op 1 september 2012 waren het er nog 17.¹⁵ De toelichting stelt evenwel dat «ondanks deze dalende trend [...] in de eerste fase van het verbetertraject nog te vaak veel tijd verloren gaat omdat schoolbesturen zich laten verrassen door de slechte leerresultaten en een daarop volgend inspectieonderzoek met negatieve uitkomst.» Voor deze stelling verwijst de toelichting naar bevindingen in een rapport over de periode 2006–2010.¹⁶

Met ingang van schooljaar 2011–2012 waarschuwt de Onderwijsinspectie schoolbesturen echter al vanaf het eerste jaar waarin sprake is van tegenvallende leerresultaten op de consequenties die hieraan kunnen worden verbonden. Dat schoolbesturen zich ook thans nog op een te laat moment laten verrassen lijkt daarmee uitgesloten. De toelichting noemt deze aanpassing wel, maar suggereert ten onrechte dat deze beleidslijn nog geen onderdeel uitmaakt van de «huidige tijdlijn» van het toezicht in het primair en voortgezet onderwijs.¹⁷ Daarmee worden de voorgestelde bekorting van de verbetertermijn en de door de Onderwijsinspectie thans reeds gebezigde beleidslijn ten onrechte gepresenteerd als nog in te voeren, samenhangende maatregelen.

De toelichting noemt evenmin de overige door de Onderwijsinspectie doorgevoerde beleidsaanpassingen die erop gericht zijn de kwaliteit van scholen sneller te verbeteren.¹⁸ Ten eerste wordt thans een nadere invulling van de verbeterperiode gegeven door het opstellen van een plan van aanpak voor de kwaliteitsverbetering, waarin staat welke verbeterresultaten (tussentijds) op welk moment gerealiseerd moeten zijn. Ten tweede vindt een tussentijds kwaliteitsonderzoek door de inspectie halverwege het verbetertraject plaats. Met dit onderzoek wordt vastgesteld of er voldoende voortgang is geboekt. Op deze manier kan eerder aan het licht worden gebracht dat de kwaliteitsverbetering achterblijft of stagneert.¹⁹

Over de resultaten van deze nu reeds gevoerde beleidslijn van de Onderwijsinspectie bevat de toelichting geen gegevens. De toelichting zou daarop alsnog dienen in te gaan.

Naar het oordeel van de Afdeling zou tevens moeten worden ingegaan op de huidige termijn waarbinnen scholen die als zeer zwak te boek staan zich moeten verbeteren. Uit de cijfers van de Onderwijsinspectie blijkt dat

¹⁴ Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs [...] in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht (Stb. 2010, 80); Wet van 2 februari 2012 tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces (Stb. 2012, 118); Wet van 19 november 2012, houdende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen (Stb. 2012, 652).

¹⁵ *Jaarverslag 2009*, Inspectie van het Onderwijs, april 2010, blz. 11 & *De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2011/2012*, Inspectie van het Onderwijs, april 2013, blz. 38.

¹⁶ *Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006–2010*, Inspectie van het Onderwijs 2010.

¹⁷ Memorie van toelichting §4, het overzicht van de «huidige tijdlijn» beschrijft de situatie van voor schooljaar 2011–2012, terwijl de «nieuwe tijdlijn» de huidige tijdlijn omvat, aangevuld met de voorgestelde wettelijke bekorting van de verbetertermijn.

¹⁸ *Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006–2010*, Inspectie van het Onderwijs 2010, blz. 40.

¹⁹ *Ibidem*.

de gemiddelde periode waarin een basisschool zwak of zeer zwak was in de periode tussen 2008 en 2011 – dus nog voor de toepassing van de nieuwe beleidslijn – reeds is bekort van ruim twee jaar naar nog geen anderhalf jaar.²⁰ Gelet op de sindsdien doorgevoerde aanpassingen zou een verdere afname van die gemiddelde termijn te verwachten zijn. Ten slotte zou de toelichting in moeten gaan op de verhouding van het voorstel tot het bestuursakkoord primair onderwijs 2012–2015, waarin is overeengekomen dat er in 2015 nog maximaal 35 zeer zwakke basisscholen zouden overblijven, uiteraard met behoud van de ambitie om dit aantal uiteindelijk tot nul te reduceren.²¹ Blijkens de eerder genoemde cijfers is deze doelstelling nu reeds gehaald, en waren er per 1 september 2012 nog 17 zeer zwakke basisscholen.²² De beoogde verbeteringen zijn derhalve reeds met de huidige instrumenten sneller behaald dan nog recent, bij de afsluiting van het bestuursakkoord, verwacht werd. De onderwijsorganisaties stellen in lijn hiermee dan ook dat het voorstel niet noodzakelijk is.²³

De effecten van de eerder genoemde veranderingen in wetgeving en inspectiebeleid zijn op dit moment nog niet volledig uitgekristalliseerd. Wel wijzen alle beschikbare gegevens erop dat de reeds ingezette preventieve maatregelen, met naast het aangepaste beleid van de Onderwijsinspectie de daarmee gepaard gaande intensieve begeleiding van (zeer) zwakke scholen vanuit de sectororganisaties, voldoende zijn om de doelstelling te realiseren dat de termijn dat scholen zeer zwak zijn zo kort mogelijk is. In lijn daarmee merkt de regering in de toelichting op te verwachten dat de voorgestelde verplichte verkorting van de verbetertermijn gezien deze preventieve maatregelen en ondersteuning niet zal leiden tot meer scholen waarvan de bekostiging zal worden beëindigd.²⁴ Dit beeld wordt versterkt door het gegeven dat er, voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan, tot op heden nog geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid de bekostiging op grond van artikel 164b van de WPO te beëindigen.

Bij de introductie van artikel 164b van de WPO is vastgelegd dat een evaluatie van de werking van deze bepaling binnen 5 jaar zal worden toegezonden aan de beide Kamers.²⁵ Mede gelet op de sinds die tijd ingezette aanpassingen en de genoemde positieve resultaten bij het terugbrengen van het aantal zeer zwakke scholen zou de toelichting duidelijk moeten maken waarom deze op handen zijnde evaluatie niet kan worden afgewacht. De noodzaak van de voorgestelde verplichte termijn staat naar het oordeel van de Afdeling nog onvoldoende vast.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande nader te bezien.

3. De noodzaak om een uiterste termijn in de wet te verankeren, hangt direct samen met de permanente overheidsaandacht voor de (minimum)kwaliteit van het onderwijs. Dit is in lijn met de kabinetsambitie om te komen tot een duurzame kwaliteitsverbetering van het funderend

²⁰ De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2010/2011, Inspectie van het Onderwijs, april 2012, blz. 66.

²¹ Bestuursakkoord primair onderwijs 2012–2015, onderdeel 3.1, gesloten tussen de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de PO-raad op 17 januari 2012.

²² De staat van het onderwijs, onderwijsverslag 2011/2012, Inspectie van het Onderwijs, april 2013, blz. 38.

²³ Zie het advies van de VO-Raad, AOC-Raad, Besturenraad, VBS, LVGS, VGS, VKO en ISBO van 1 februari 2013 alsmede het advies van de PO-Raad, mede namens de Besturenraad, ISBO, LVGS, VBS, VGS en VKO van 29 januari 2013, waar ook de VOS/ABB zich inhoudelijk bij heeft aangesloten in haar brief van 29 januari 2013.

²⁴ Memorie van toelichting, §4.

²⁵ Zoals bepaald in de artikelen 188a van de WPO.

onderwijs. Onderdeel van deze ambitie is om het aantal zwakke en zeer zwakke scholen blijvend terug te dringen. Deze doelstelling wordt met tal van succesvolle maatregelen nagestreefd. Desondanks zijn er incidenteel situaties waarin dergelijke maatregelen onvoldoende effect hebben. De onderwijskwaliteit is dan over een langdurige periode ernstig in het geding. In het belang van de leerlingen dient het voor iedere school transparant te zijn binnen welke termijn de Minister wordt geïnformeerd over het niet voldoen aan het bekostigingsvoorschrift over de minimum-leerresultaten. Dat is de informatie op basis waarvan de Minister kan besluiten tot sluiting. Zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs is tot op heden geen gebruik gemaakt van die bevoegdheid. Toch is er, met name in het voortgezet onderwijs, een aantal scholen dat langer dan twee jaar (de huidige verbetertermijn) zeer zwak is (geweest). De memorie van toelichting is aangevuld met informatie over het aantal scholen dat de afgelopen jaren niet binnen een of twee jaar voldoende verbeteringen wist te bewerkstelligen. Met het vaststellen van de verbetertermijn is voor één ieder helder dat er consequenties verbonden zijn aan het langdurig tekortschieten van de onderwijskwaliteit. In het primair onderwijs is, zoals in het advies terecht wordt opgemerkt, inderdaad al geruime tijd sprake van een continue daling. De situatie in het voortgezet onderwijs is helaas iets minder rooskleurig. Zoals ook uit het Onderwijsverslag 2011–2012 blijkt, is de daling van het aantal zeer zwakke afdelingen in deze sector minder groot. Door de verbetertermijn nu vast te stellen op één jaar is het voor scholen in de nabije en verder gelegen toekomst helder van welke termijn zij moeten uitgaan indien zij zeer zwak worden verklaard. De onvoldoende resultaten en/of het ontoereikende onderwijsproces waar dan al een aantal jaar sprake van is, dienen binnen een jaar op orde te zijn.

Hoewel de doelstelling ten aanzien van zeer zwakke scholen uit het Bestuursakkoord 2012–2015 (voor het primair onderwijs) van het vorige kabinet inderdaad reeds is gerealiseerd, blijft het streven het aantal zeer zwakke scholen verder te doen laten afnemen. Het standpunt van de regering is dat elke zeer zwakke school een smet op het blazoen van het onderwijs is. Ook als de publieke aandacht voor het aantal zeer zwakke scholen afneemt (bijvoorbeeld omdat het aantal gedurende langere tijd minimaal is), blijft het voor de besturen en de scholen helder wat de uiterste termijn is waarmee zij rekening dienen te houden.

Hoewel de Afdeling advisering van de Raad van State er terecht op wijst dat een evaluatie van de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur nog niet heeft plaatsgevonden, is de regering van mening dat de hardnekkigheid van dit probleem, en de ernst van het probleem voor de zittende leerlingen (en de leerlingen die de komende jaren te maken krijgen met zeer zwak onderwijs), zo groot is dat actie nu reeds noodzakelijk is.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

4. De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.13.0078/I

- In het voorgestelde artikel 14, tweede lid, WOT, «in elk geval» schrappen.
- In het voorgestelde artikel 14, tweede lid, WOT, «Wet op het primair onderwijs en» vervangen door: Wet op het primair onderwijs of.