

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

Deze memorie van toelichting is mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Het overgrote deel van de scholen in het funderend onderwijs (scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en schoolsoorten en leerwegen als bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)) geeft op overtuigende wijze uitvoering aan hun taak goed onderwijs te verzorgen. Een klein deel van de scholen lukt het echter niet om voldoende onderwijskwaliteit te realiseren. Deze scholen schieten qua leerresultaten en onderwijsproces langdurig of ernstig tekort; de zogenoemde zeer zwakke scholen. De leerlingen van deze scholen krijgen zeer zwak onderwijs. Dit betekent dat zij zich niet optimaal kunnen ontwikkelen. De achterstand die dit oplevert heeft helaas ook een doorwerking in het vervolg van hun onderwijscarrière en daarmee ook op hun kansen op de arbeidsmarkt. Het doel van dit wetsvoorstel is te zorgen dat leerlingen niet of zo kort mogelijk worden blootgesteld aan deze slechte onderwijskwaliteit zodat dit negatieve effect zo veel mogelijk kan worden beperkt.

Voordat er nu gebruik wordt gemaakt van de ultieme sanctie, beëindiging van de bekostiging (bijzonder onderwijs) dan wel opheffing van de school (openbaar onderwijs), is er sprake van ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten. Dit is niet in het belang van de zittende en van de toekomstige leerlingen. Kern van dit wetsvoorstel is er voor te zorgen dat scholen zich binnen een redelijke termijn verbeteren. Deze termijn wordt vastgesteld op één jaar. Hiervoor wordt voorgesteld de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) te wijzigen.

Het bovenbedoelde bestaande wettelijk instrument is verankerd in de artikelen 10a en 164b WPO en de artikelen 23a1 en 109a WVO. Dit wetsvoorstel bevat geen aanvullende sanctiemogelijkheid, maar is gericht op een verheldering van de door de Inspectie van het onderwijs te hanteren termijnen. Tevens verduidelijkt het wetsvoorstel dat het aan de

Minister is om, na een redelijke termijn, te besluiten of de ultieme sanctie moet worden opgelegd. Op basis van de bestaande regelgeving kan bij ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten een bekostigings-sanctie worden getroffen. De ultieme sanctie is de opheffing van een openbare school voor basis- of voortgezet onderwijs en de beëindiging van de bekostiging van een bijzondere school voor basis- of voortgezet onderwijs (verder: sluiting van de school). Een dergelijke sanctie zal slechts bij hoge uitzondering in beeld komen. Het beleid is er primair op gericht om dit te voorkomen (preventie).

Met dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de breed levende wens om te komen tot een versterking van de kwaliteit van het onderwijs en het bevorderen van hogere prestaties. Het streven is te werken aan een ambitieuze en opbrengstgerichte leercultuur voor alle leerlingen. Dit betekent onder meer dat er een uiterste termijn wordt gesteld aan de periode dat op een school sprake kan zijn van ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten. In februari 2011¹ is aangekondigd dat in verband met deze verkorting van de termijn een wetsvoorstel zal worden voorbereid.

Dit wetsvoorstel is in lijn met de bij de behandeling van de onderwijsbegroting voor het jaar 2009 aangenomen motie van het lid Pechtold waarin het kabinet wordt verzocht «aan de Kamer een aanvalsplan te presenteren met de harde doelstelling dat een school nooit langer dan één jaar het predicaat zeer zwak kan hebben.»² Ook uit de vragen en opmerkingen van de Tweede Kamer naar aanleiding van de brief over zeer zwakke scholen³ komt de breed gedragen wens naar voren te komen tot een verkorting van de termijn dat scholen zeer zwak kunnen zijn. Voor leerlingen van zeer zwakke scholen is het van groot belang dat de periode dat zij zeer zwak onderwijs volgen zo kort mogelijk is. De snelheid, waarmee zeer zwakke scholen in het funderend onderwijs zich verbeteren, moet toenemen. Dit past in het algemene streven te komen tot een opbrengstgerichte cultuur binnen scholen, zodat beter onderwijs wordt verzorgd en recht wordt gedaan aan de talenten van elk kind. De regering wil deze veelbelovende ontwikkeling richting opbrengstgericht werken, met kracht voortzetten.

2. NOODZAAK WETGEVING

Bij de behandeling van de wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoor-schriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (verder ook aan te duiden als «Goed onderwijs, goed bestuur»; Kamerstukken II 2009/10, 31 828) is uitgebreid stil gestaan bij de vraag of in het licht van artikel 23 Grondwet van overheidswege een aspect van kwaliteit een bekostigingsvoorwaarde kan worden. De verantwoordelijkheid van de overheid voor de (minimum)-kwaliteit van het stelsel vindt haar basis in het eerste lid van artikel 23 Grondwet. Het onderwijsstelsel is er op gericht om te garanderen dat kinderen goed onderwijs kunnen volgen. Ook de Onderwijsraad heeft in zijn advies «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief»

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 86.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 126. Aan deze motie is gehoor gegeven door zeer zwakke scholen na één jaar te bezoeken voor een tussentijds onderzoek naar de kwaliteit. Indien het onderwijsleerproces in dat jaar is verbeterd kan de school het predicaat zeer zwak achter zich laten.

³ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 106.

aangegeven dat het gerechtvaardigd is dat de overheid deugdelijkheidseisen stelt waarbij gestreefd wordt naar daadwerkelijke kwaliteit. Voor zover het niet mogelijk is de kwaliteitscriteria vast te leggen in objectieve normen, stelt de Onderwijsraad dat er sprake moet zijn van voldoende procedurele waarborgen. De werkwijze van de inspectie van het onderwijs zoals vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht bevat naar het oordeel van de regering voldoende procedurele waarborgen. De inspectie maakt voor de beoordeling van de leerresultaten (opbrengsten) en het onderwijsleerproces gebruik van een geobjectiveerde en transparante systematiek. De in de praktijk beproefde werkwijze is vastgelegd in het Toezichtskader PO/VO. In het VO wordt sinds 1 januari 2013 gewerkt met het Toezichtskader VO 2013. Zoals wettelijk is voorgeschreven, is deze actualisering van het toezichtskader tot stand gekomen in nauw overleg met vertegenwoordigers van de sector en andere betrokkenen in de zogeheten «kwaliteitsringen». Dit betekent dat het veld bekend is met het aangepaste kader voordat het wordt vastgesteld. Het concept-rapport dat door de inspectie is opgesteld wordt in het kader van hoor en wederhoor voorgelegd aan het bevoegd gezag voordat het definitief wordt vastgesteld.

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld 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 dan wel om verdere verbeterafspraken te maken met het bevoegd gezag. Een besluit tot sluiting van de school zal altijd voorafgegaan worden door een zorgvuldige afweging van alle belangen. De lokale omstandigheden en de advisering van de inspectie spelen bij deze afweging een belangrijke rol. Indien de Minister tot het besluit is gekomen de school te sluiten, zal het voornemen tot het besluit aan het bevoegd gezag worden toegestuurd. Het bevoegd gezag kan gebruik maken van de mogelijkheid om gehoord te worden. Tegen het definitieve besluit de school te sluiten staan de gebruikelijke rechtsmiddelen van bezwaar en beroep open.

De bestaande geobjectiveerde normen bepalen of een school voldoende leerresultaten heeft. Ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten leiden niet automatisch tot sluiting van een school. Sluiting is het ultimatum remedium en wordt slechts in overweging genomen als er sprake is van onvoldoende verbeteringen, nadat de inspectie heeft geconstateerd dat er sprake is van ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten. Hiertoe hanteert de inspectie doorgaans een niet wettelijk vastgelegde verbetertermijn van twee jaar. Na afloop van deze termijn meldt de inspectie in principe, conform artikel 14, eerste lid van de WOT, de Minister dat de kwaliteit van het onderwijs van de school ernstig of langdurig tekortschiet. Daarbij doet de inspectie voorstellen voor de te treffen maatregelen. De Minister heeft vervolgens de mogelijkheid de school te sluiten. Het huidige wetsvoorstel verandert niets aan de volgorde van de procedure maar wel aan de timing er van. De inspectie zal voortaan elke school die één jaar zeer zwak is melden bij de Minister. De Minister verzamelt vervolgens alle relevante informatie om te komen tot een afweging of sluiting van de school de meest wenselijke optie is.

Sluiting van de school is een ingrijpende maatregel met grote gevolgen voor leerlingen, leraren, ouders en de verdere directe omgeving van de school. Het is van belang dat voor eenieder duidelijk is wanneer er sprake kan zijn van deze ultieme sanctie. Ook vanuit het oogpunt van rechtsbescherming acht de regering het noodzakelijk dat er geen misverstand bestaat over de wettelijke termijn waarbinnen scholen voldoende verbeteringen moeten realiseren. Helder moet zijn dat het hier een

bevoegdheid van de Minister betreft. De Minister neemt na een redelijke verbetertermijn het besluit of de school gesloten moet worden, dan wel dat andere oplossingen de voorkeur verdienen. Daarom stelt dit wetsvoorstel die termijn op één jaar, waarna de inspectie de school meldt aan de Minister. Gezien de zwaarte van de maatregel (het sluiten van een school) is de regering van oordeel dat wetgeving het geëigende middel is om bedoelde transparantie en rechtszekerheid te waarborgen.

Er is de afgelopen jaren een aantal voorbeelden geweest van scholen die langer dan twee jaar op de lijst zeer zwakke scholen hebben gestaan. In één geval zelfs vier jaar. Dat is naar het oordeel van de regering veel te lang. In zo'n geval is er namelijk sprake van minimaal drie + vier jaar onvoldoende opbrengsten. Het gaat dan om minstens een cohort leerlingen. Ter illustratie van de doorlooptijd van de verbetertrajecten in het funderend onderwijs twee tabellen uit het laatste Onderwijsverslag (2011–2012):

Toezichtarrangementen op 1 september 2012 van basisscholen die op 1 september 2010 zwak of zeer zwak waren (in percentages, n=501)¹

| | <i>Basis</i> | <i>Zwak</i> | <i>Zeër zwak</i> | <i>Opgeheven/gefuseerd</i> |
|--------------------------|--------------|-------------|------------------|----------------------------|
| Zwak in 2010 (n=432) | 85 | 8 | 1 | 6 |
| Zeër zwak in 2010 (n=69) | 85 | 6 | 0 | 9 |

¹ Bron: Onderwijsverslag 2011–2012, Inspectie.

Toezichtarrangementen op 1 september 2012 van afdelingen die op 1 september 2010 zwak of zeer zwak waren (in percentages, n=277, het aantal zeer zwakke afdelingen op 1 september 2010 was 29)¹

| | <i>Basis</i> | <i>Zwak</i> | <i>Zeër zwak</i> |
|------------------------------------|--------------|-------------|------------------|
| Basisberoepsgerichte leerweg vmbo | 76 | 24 | 0 |
| Kaderberoepsgerichte leerweg vmbo | 59 | 41 | 0 |
| Gemengde/theoretische leerweg vmbo | 62 | 36 | 2 |
| Havo | 73 | 24 | 3 |
| Vwo | 67 | 28 | 5 |
| Totaal (n=277) | 66 | 31 | 3 |

¹ Idem.

Uit deze tabellen blijkt dat het in de afgelopen jaren niet alle scholen/afdelingen is gelukt om zich in twee jaar tijd te verbeteren en te komen tot voldoende onderwijskwaliteit. Hieruit blijkt de noodzaak om scholen aan te zetten tot een spoediger verbetering. Dit wordt bereikt door de deadline naar voren te halen. Deze nieuwe deadline van één jaar is voor scholen haalbaar doordat daar tegenover staat dat het verbeterproces eerder van start gaat (naar aanleiding van de early warning).

3. TERUGDRINGEN AANTAL ZWAKKE EN ZEER ZWAKKE SCHOLEN

Het sluiten van een school is de ultieme sanctie. De gewenste verkorting van de verbetertermijn is alleen redelijk als scholen voldoende tijd hebben gekregen om zich te kunnen verbeteren. De nu door de regering voorgestelde verkorting van de verbetertermijn doet in de eerste plaats recht aan het belang van voldoende kwalitatief onderwijs van leerlingen en is, dankzij preventieve maatregelen, haalbaar voor zeer zwakke scholen.

Sinds 2007 is het toezicht op het onderwijs risicogericht. Als de leerresultaten van een school gedurende drie jaar onvoldoende zijn stelt de inspectie in ieder geval een kwaliteitsonderzoek in. Zij verricht dan onderzoek naar het onderwijsleerproces op de school (of, in het voortgezet onderwijs, de schoolsoort of leerweg). Dit gebeurt daarnaast ook geregeld preventief en op basis van signalen. Als uit dat onderzoek blijkt dat ook het onderwijsleerproces onvoldoende is, wordt de school gekwalificeerd als zeer zwak. Wanneer de inspectie een school als zeer zwak beoordeelt, is de school (het bestuur) verplicht een verbetertraject op te starten. Het bestuur en de betreffende school hebben nu in beginsel nog twee jaar de tijd om de leerresultaten en/of het onderwijsleerproces op orde te brengen. De inspectie meldt een zeer zwakke school die na twee jaar onvoldoende verbeteringen laat zien in principe aan bij de Minister, waarbij de inspectie een voorstel doet voor de te nemen maatregelen. Dit impliceert dat een school gedurende vijf jaren – en in sommige gevallen zelfs langer – onder de maat kan presteren, voordat de Minister kan ingrijpen.

In de afgelopen jaren is door alle betrokkenen hard gewerkt om het aantal zeer zwakke (en zwakke) scholen te doen afnemen. Naast het risicogerichte en geïntensiveerde toezicht van de inspectie en de invoering van het tussentijds kwaliteitsonderzoek (scholen die zeer zwak zijn worden na één jaar opnieuw onderzocht), is er ook geïnvesteerd in een ondersteuningsaanbod vanuit de sectorraden (bestaande uit kennisopbouw, kennisuitwisseling en directe ondersteuning op maat, zoals de Vliegende Brigades en de Taskforce zeer zwakke scholen) en is er gerichte ondersteuning ingezet bij concentraties van zeer zwakke scholen (kwaliteitsakkoorden noordelijk Nederland, vrije scholen, islamitisch onderwijs). Dit heeft er toe geleid dat het aantal zeer zwakke scholen in het PO en VO sinds 1 januari 2009 is teruggebracht van respectievelijk 1,5% en 1,9% naar 0,2% en 0,9% in september 2012.

Ontwikkeling percentage zeer zwakke scholen¹

| | 1 januari 2009 | 1 januari 2010 | 1 september 2010 | 1 september 2011 | 1 september 2012 |
|----|-------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| PO | 1,5 | 1,3 | 1,0 | 0,6 | 0,2 |
| VO | 1,9 | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 0,9 |

¹ Bron: Onderwijsverslagen Inspectie van het onderwijs (in 2010 is de inspectie overgegaan van peildatum 1 januari naar 1 september).

Ondanks deze dalende trend blijkt dat in de eerste fase van het verbetertraject nog te vaak veel tijd verloren gaat⁶ omdat schoolbesturen zich laten verrassen door de slechte leerresultaten en een daarop volgend inspectieonderzoek met negatieve uitkomst. De betreffende scholen zijn vervolgens veel tijd kwijt aan de acceptatie van de situatie, met als gevolg dat te laat wordt gestart met het daadwerkelijke verbetertraject. De tijd die hiermee verloren gaat, is niet in het belang van de leerlingen van de zeer zwakke scholen. Het is zaak de schoolbesturen, als eerstverantwoordelijke, ervan te doordringen dat zij eerder moeten ingrijpen om (langdurig) slecht presteren tegen te gaan.

Sterker inzetten op preventie

Het beleid van de regering is er op gericht om zeer zwakke, zwakke en risicoscholen te ondersteunen bij het op orde krijgen van het onderwijs. Daarmee neemt de regering haar verantwoordelijkheid: de slechtste

⁶ «Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006–2010», Inspectie van het Onderwijs (2010).

scholen binnen het stelsel worden dusdanig begeleid, dat ze zich op korte termijn kunnen verbeteren. Van het ondersteuningsaanbod van de sectorraden (PO-Raad, VO-raad en AOC Raad) wordt veelvuldig (en succesvol) gebruik gemaakt.⁷ Aan de Tweede Kamer is op 10 februari 2011 toegezegd⁸ dat de regering het hulpaanbod voor deze scholen tot augustus 2015 zal financieren. Dit aanbod is vanaf 2012 niet alleen bedoeld voor zeer zwakke en zwakke scholen maar ook voor de «risico-scholen» (scholen waarbij sprake is van dalende opbrengsten).

Om de besturen directer te wijzen op hun verantwoordelijkheden attendeert de inspectie met ingang van schooljaar 2011–2012 hen al na één jaar op onvoldoende of dalende opbrengsten. Indien de opbrengsten ook het daarop volgende jaar onvoldoende zijn (of nog verder zijn gedaald), volgt een nog nadrukkelijker waarschuwing (in de vorm van een gesprek).⁹ Daarbij wordt het bestuur aangespoord om dan reeds een verbeterplan op te stellen. Als de opbrengsten vervolgens nog een jaar onvoldoende blijken, volgt het kwaliteitsonderzoek en mogelijk de status «zeer zwak». Na de hier voorgestelde wetswijziging heeft het bestuur vanaf dat moment nog één jaar om het onderwijsleerproces en/of de leerresultaten van de school op orde te brengen. Indien het bestuur daar niet in slaagt, kan de Minister er toe besluiten de school te sluiten. Hiermee wordt enerzijds de periode van slecht onderwijs voor de leerling met een vol jaar ingekort. Anderzijds, en misschien nog wel belangrijker, zal de vroege attentering en activering er voor zorgen dat het aantal scholen dat afglijdt naar de status zeer zwak verder afneemt. Deze nieuwe werkwijze van de inspectie en een kortere verbetertermijn zijn logische volgende stappen in het proces om het aantal zeer zwakke scholen in het funderend onderwijs nog verder terug te brengen.

Tijdslijnen huidig en nieuw toezicht¹

| | Tijdslijn PO voor invoering preventief toezicht | Tijdslijn PO na invoering preventief toezicht en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel |
|--|---|---|
| Jaar 1: Onvoldoende leerresultaten | Geen actie | Zodra de leerresultaten over 2011 bekend zijn wijst de inspectie het schoolbestuur op de dalende leerresultaten |
| Jaar 2: Onvoldoende leerresultaten | Geen actie | Zodra de leerresultaten over 2012 bekend zijn waarschuwt de inspectie het schoolbestuur formeel (in een gesprek) en spoort aan tot de start van een verbetertraject |
| Jaar 3: Onvoldoende leerresultaten | Zodra de leerresultaten over 2013 bekend zijn voert de inspectie in het voorjaar een gesprek met het schoolbestuur over de constatering onvoldoende leerresultaten. In het najaar volgt een onderzoek en krijgt de school mogelijk het predicaat zeer zwak. | Zodra de leerresultaten over 2013 bekend zijn voert de inspectie in het voorjaar een gesprek met het schoolbestuur over de constatering onvoldoende leerresultaten. In het najaar volgt een onderzoek en krijgt de school mogelijk het predicaat zeer zwak. |
| Jaar 4 | Uit tussentijds onderzoek komt oordeel nog steeds zeer zwak. Na onderzoek krijgt school nog steeds het predicaat zeer zwak: inspectie informeert Minister en doet voorstellen voor maatregelen | Na onderzoek krijgt school nog steeds het predicaat zeer zwak: inspectie informeert Minister |

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 31 293, nr. 134.

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 106.

⁹ «Toezichtkader PO/VO 2009. Aanpassingen 17 mei 2011», blz. 21.

| | Tijdljn PO voor invoering preventief toezicht | Tijdljn PO na invoering preventief toezicht en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel |
|---------------|--|---|
| Jaar 5 | Na onderzoek krijgt school nog steeds het predicaat zeer zwak: inspectie informeert Minister en doet voorstellen voor maatregelen. | Minister kan bekostiging beëindigen dan wel school opheffen |
| Jaar 6 | Minister kan bekostiging beëindigen dan wel school opheffen | |

¹ De tijdlijnen voor PO en VO lopen niet geheel gelijk. Voor het PO zijn de opbrengsten elk jaar eerder in het schooljaar bekend. In het VO berekent de inspectie steeds het driejaarsgemiddelde om te beoordelen of de opbrengsten voldoende zijn. In het PO wordt gekeken of de opbrengsten in drie achtereenvolgende jaren onvoldoende zijn geweest om te beoordelen of een onderzoek, zoals in het bovenstaande schema, nodig is.

| | Tijdljn VO voor invoering preventief toezicht | Tijdljn VO na invoering preventief toezicht en inwerkingtreding van dit wetsvoorstel |
|--|--|--|
| Jaar 1: Onvoldoende leerresultaten | Geen actie | (Nog) geen actie |
| Jaar 2: Onvoldoende leerresultaten | Geen actie | Zodra de leerresultaten over 2011 bekend zijn wijst de inspectie het schoolbestuur op de dalende leerresultaten |
| Jaar 3: Onvoldoende leerresultaten | (Nog) geen actie | Zodra de leerresultaten over 2012 bekend zijn waarschuwt de inspectie het schoolbestuur formeel (in een gesprek) en spoort aan tot de start van een verbetertraject |
| Jaar 4 | Zodra de leerresultaten over 2013 bekend zijn voert de inspectie in het voorjaar een gesprek met het schoolbestuur over de constatering onvoldoende leerresultaten over 2011, 2012, 2013 In het najaar volgt een onderzoek en krijgt de school mogelijk het predicaat zeer zwak | Zodra de leerresultaten over 2013 bekend zijn voert de inspectie in het voorjaar een gesprek met het schoolbestuur over de constatering onvoldoende leerresultaten over 2011, 2012, 2013 In het najaar volgt een onderzoek en krijgt de school mogelijk het predicaat zeer zwak |
| Jaar 5 | Uit tussentijds onderzoek komt oordeel nog steeds zeer zwak | Na onderzoek krijgt school nog steeds het predicaat zeer zwak: inspectie informeert Minister |
| Jaar 6 | Na onderzoek krijgt school nog steeds het predicaat zeer zwak: inspectie informeert Minister en doet voorstellen voor maatregelen | Minister kan bekostiging beëindigen dan wel school opheffen |
| Jaar 7 | Minister kan bekostiging beëindigen dan wel school opheffen | |

De termijn dat scholen zeer zwak kunnen zijn, wordt met dit wetsvoorstel met een jaar verkort. Dit is voor zeer zwakke scholen een haalbare termijn, omdat scholen zich nu in een eerder stadium bewust zijn van de ontoereikende leerresultaten. Uit de evaluatie van de ondersteuning van de VO-raad aan zeer zwakke scholen kwam naar voren dat *«Bij veel scholen is het negatieve oordeel van de Onderwijsinspectie hard aangekomen en*

*is er verwarring en soms ook ongeloof».*¹¹ Dit verrassingseffect zal door de preventie aanpak van de inspectie verdwijnen, waardoor in de praktijk deze scholen eerder kunnen beginnen zich te verbeteren.

(Voortgezet) speciaal (basis)onderwijs

De bepaling over de minimumleerresultaten en de daaraan gekoppelde sanctiemogelijkheid van de beëindiging van de bekostiging gelden vooralsnog niet voor speciale scholen voor basisonderwijs en scholen als bedoeld in de Wet op de expertisecentra (met uitzondering van de zelf examinerende scholen voor voortgezet speciaal onderwijs in het uitstroomprofiel vervolgonderwijs). Dit neemt niet weg dat de inspectie ook voor deze onderwijssoorten de aanduidingen risicoschool, zwakke school of zeer zwakke school hanteert. De in dit wetsvoorstel voorgestelde verbetertermijn van één jaar zal vooralsnog niet gelden voor deze scholen.

Het wetsvoorstel dat beoogt de invoering van een centrale eindtoets te regelen¹² geldt ook voor scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Tevens is in dat wetsvoorstel een bepaling opgenomen over minimum leerresultaten voor de in de vorige volzin bedoelde scholen. In de memorie van toelichting is daarbij aangegeven dat de invoerings-termijn voor een centrale eindtoets en de introductie van minimum-normen voor de leerresultaten in deze scholen meer tijd zal vergen, gezien de nog groeiende praktijk van toetsing en de betrekkelijk geringe ervaring die in het toezicht is opgedaan met het beoordelen van leerresultaten in deze scholen. De regering is overtuigd van de noodzaak van goed onderwijs voor alle leerlingen en zeker van de meest kwetsbare kinderen, waarvan een deel in het speciaal (basis)onderwijs opgeleid wordt. Om die reden is het perspectief van minimumleerresultaten in voornoemd wetsvoorstel belegd.

Vanaf 1 augustus 2013 (de inwerkingtreding van de wijziging van onder meer de Wet op de expertisecentra in verband met de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs¹³) gelden voor het (voortgezet) speciaal onderwijs nieuwe eisen. De inspectie heeft op basis van de gewijzigde Wet op de expertisecentra een nieuw, aangepast toezichtskader ontwikkeld. Over het aangepaste kader is overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen (conform artikel 13 van de WOT). Op dit moment is nog niet goed te overzien wat het toezichtskader zal betekenen voor het aantal (zeer) zwakke scholen in deze sector. Het is daarom raadzaam eerst ervaring op te doen met het voor de scholen nieuwe toezichtskader en de bijhorende normering voordat de in het onderhavige wetsvoorstel vastgelegde verbetertermijn voor zeer zwakke scholen zal gelden in het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Toepassing

Sluiting van een school is een ingrijpende maatregel, niet alleen voor het bevoegd gezag van de school maar vooral voor leerlingen en ouders. Met de reeds genomen preventieve maatregelen en de ondersteuning door de sectorraden verwacht de regering dat de voorgestelde verkorting van de

¹¹ «Nuttig, gewaardeerd en flexibel: Een gebruikersevaluatie van de Taskforce Zeer Zwakke Scholen.» Onderzoek in opdracht van de VO-raad en de AOC-raad, Zoetermeer, 11 januari 2012.

¹² Kamerstukken II 2011/12, 33 157, nr. 3.

¹³ Stb. 2012, 545 en 631.

verbetertermijn niet zal leiden tot meer scholen waarvan de bekostiging zal worden beëindigd of die zullen worden opgeheven.

Het wetsvoorstel gaat uit van een verbetertermijn van een jaar (een periode van 12 maanden, die niet noodzakelijk samenvalt met een schooljaar). Dit jaar gaat in op het moment dat het inspectierapport met daarin het oordeel «zeer zwak» definitief wordt vastgesteld. De inspectie geeft in dit rapport aan dat de school binnen een jaar opnieuw zal worden bezocht voor een kwaliteitsonderzoek. Zodra dit tweede inspectierapport is vastgesteld, en de inspectie tot de conclusie is gekomen dat de onderwijskwaliteit nog steeds zeer zwak is, zal een melding aan de Minister worden gedaan dat de school langer dan één jaar zeer zwak is. De kwaliteit schiet dan langdurig tekort.

Indien de school wordt gesloten is de inspanning er ook in deze fase primair op gericht dat de negatieve effecten voor de leerlingen zo beperkt mogelijk blijven. De ingangsdatum van de beëindiging van de bekostiging zal op een zodanig tijdstip worden vastgesteld dat het bevoegd gezag een redelijke termijn heeft om er voor te zorgen dat andere scholen in de omgeving de bereidheid hebben om de leerlingen toe te laten, zodat de continuïteit van het onderwijs aan de leerlingen zo min mogelijk schade ondervindt. Het is aan de ouders zelf om te bepalen bij welke andere school zij hun kinderen aanmelden. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het bevoegd gezag van de te sluiten school of het bevoegd gezag van de school die de kinderen van de opgeheven school overneemt hierin door derden, bijvoorbeeld het Ministerie van OCW of de gemeente, worden bijgestaan. Naast de genoemde zorg voor een alternatieve onderwijsvoorziening voor de leerlingen van de te sluiten school, spreekt het voor zich dat het desbetreffende bevoegd gezag vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap zorgvuldig dient om te gaan met de belangen van het personeel dat aan de school is verbonden. Daarbij ligt het voor de hand dat in overleg met de vertegenwoordigende organisaties van onderwijspersoneel wordt gewerkt aan de totstandbrenging van een sociaal plan.

4. FINANCIËLE GEVOLGEN

Aan dit wetsvoorstel zijn geen financiële gevolgen verbonden voor het Rijk.

5. ADMINISTRATIEVE LASTEN

Deze wetswijziging zal naar verwachting niet leiden tot een toename van de administratieve lasten voor het funderend onderwijs, aangezien alleen de termijn waarbinnen de verbeteringen moeten plaatsvinden verandert.

6. UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSTOETS

In het kader van de uitvoerings- en handhavingstoets geeft de Auditdienst Rijk aan geen opmerkingen bij het wetsvoorstel te hebben. Het wetsvoorstel heeft geen financiële gevolgen. De Dienst Uitvoering Onderwijs heeft enkele tekstuele opmerkingen gemaakt die alle zijn verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Vanuit de Inspectie van het Onderwijs zijn eveneens een aantal tekstuele opmerkingen aangereikt en verwerkt. Daarnaast is er een meer fundamentele opmerking geplaatst over het feit dat de inspectie met dit voorstel voortaan bij de melding dat een school langer dan één jaar zeer zwak is, geen mogelijkheid meer heeft aan de Minister iets anders voor te stellen dan opheffing of beëindiging bekostiging (art. 164b). De inspectie zou graag zien dat zij ook andere voorstellen voor te treffen maatregelen kan

doen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State is van mening dat de inspectie vrij moet zijn het advies naar eigen inzicht in te vullen. De regering heeft dit overgenomen. Indien een school door de inspectie is aangemeld (al dan niet met een eerste voorstel voor te treffen maatregelen) zal de Minister onderzoek doen om te komen tot een weloverwogen oordeel voor wat betreft de mogelijke sluiting en de gevolgen daarvan. Gezien de ernst van de situatie is het niet uitgesloten dat de Minister op dat moment aanvullend advies aan de inspectie vraagt. De Minister zal dit advies vervolgens meenemen in zijn afweging ten aanzien van een eventuele sluiting van de school. Hierbij wordt niet alleen rekening gehouden met de historie van de onderwijskwaliteit van de school maar wordt ook de context zorgvuldig in ogenschouw genomen. Er wordt nagegaan of er zwaarwegende redenen zijn waarom niet tot sluiting overgegaan kan worden. Het principe «sluiten, tenzij....» zal hierbij leidend zijn.

7. OVERLEG MET ONDERWIJSORGANISATIES

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn diverse organisaties voor het funderend onderwijs geraadpleegd.¹⁴ Alle organisaties hebben aangegeven zich te kunnen vinden in het doel van dit wetsvoorstel: de duur van de status «zeer zwakke school» minimaliseren. Zij geven ook aan dat het voor scholen haalbaar is zich binnen een jaar zodanig te verbeteren dat het predicaat zeer zwak niet langer van toepassing is. Wel wordt aangegeven dat dit vooral mogelijk is door de preventieve maatregelen die zijn ingezet (early warning door de inspectie, Vensters voor Verantwoording en het ondersteuningsaanbod bij de raden dat ook voor een deel van de risicoscholen toegankelijk is gemaakt). Een groot deel van de organisaties benadrukt het belang van deze preventieve maatregelen en vraagt zich af of het vaststellen van de verbetertermijn op één jaar zal zorgen voor een verdere daling van het aantal zeer zwakke scholen. In die zin achten deze organisatie deze wetswijziging niet noodzakelijk.

De ouderorganisaties zouden graag zien dat de ouders in een vroeg stadium geïnformeerd worden over de afnemende opbrengsten van scholen. Dit zou kunnen worden afgedwongen, aldus de ouderorganisaties, door een verplichting toe te voegen de medezeggenschapsraad (MR) te informeren op het moment dat de inspectie de school wijst op de ontoereikende resultaten. Scholen zijn op dit moment verplicht om de ouders te informeren als sprake is van de status zeer zwak (artikel 45a WPO en artikel 23c WVO). De MR heeft in dat geval via de oudergeleding de beschikking over de informatie om de vinger aan de pols houden. Daarnaast zijn er voor de MR de nodige manieren om geïnformeerd te blijven over de opbrengsten (bijvoorbeeld Venster voor Verantwoording); ook zonder een aangepast toezichtsarrangement. Een afzonderlijke informatieverplichting van de inspectie aan de MR zou dubbelop zijn en een aanzienlijke verzwaring van de werklast voor de inspectie betekenen. Bovendien is het aan het bevoegd gezag om aan de ouders, waaronder de leden van de MR, verantwoording af te leggen over de resultaten die met het onderwijs zijn bereikt. Dit is bestuurlijk ook de juiste weg: het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan ouders over de onderwijskwaliteit.

In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een verbetertermijn van één jaar, gemeten vanaf de datum waarop de inspectie het rapport vaststelt waaruit blijkt dat een school zeer zwak wordt. Een aantal organisaties heeft aangegeven dat zij de voorkeur geven aan een termijn van (ten

¹⁴ Geraadpleegd zijn: AVS, VOS/ABB, AOb, CNV-O, PO-raad, VO-raad, AOC Raad, Besturenraad, VKO, VBS, ISBO, LVGS, Vereniging van Vrije Scholen, VOO, NKO, LOBO en Ouders&Coo.

minste) een schooljaar. Op die manier zou er genoeg tijd zijn om te werken aan betere (voldoende) leerresultaten. De regering kiest ervoor om vast te houden aan de verbetertermijn van één jaar. De consequentie van een termijn van (ten minste) een schooljaar, zoals de organisaties voorstellen, is dat de verbetertermijn wordt opgerekt. Een school die in december 2012 zeer zwak werd verklaard zou in dit scenario van januari 2013 tot en met augustus 2014 de tijd krijgen om zich te verbeteren. Deze periode is te lang, doet onvoldoende recht aan de intenties van dit wetsvoorstel en laat kinderen onnodig lang blootgesteld aan kwalitatief ondermaats onderwijs.

Een aantal van de geraadpleegde organisaties geeft aan zich zorgen te maken over de uitsluiting van het speciaal (basis)onderwijs bij dit wetsvoorstel. Ook gezien de soms mindere onderwijskwaliteit die op een deel van deze scholen is geconstateerd en het belang van goed onderwijs juist voor deze doelgroep.

Zoals hiervoor (par. 3) in de memorie van toelichting is uiteengezet erkent de regering voluit de belangen van de leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs. Zij acht de maatregel van sluiting van scholen op basis van onvoldoende leerresultaten vooralsnog geen begaanbare weg, mede gezien de toegankelijkheid van het onderwijs voor deze leerlingen.

Daarnaast geeft de VO-raad aan dat er de laatste jaren veel maatregelen zijn genomen gericht op een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het toezicht. Zo zijn er de slaag/zakregeling, de implementatie van de referentiekaders taal en rekenen en het Toezichtskader VO 2013. De VO-raad vraagt zich af wat deze maatregelen zullen betekenen voor het aantal scholen dat het predicaat zeer zwak krijgt en stelt voor dit eerst te bezien voordat een verbetertermijn van één jaar wordt vastgesteld. Een dergelijk uitstel is onnodig aangezien bij de genoemde maatregelen steeds sprake is van redelijke invoeringstermijnen. Scholen worden bij het beleidsproces betrokken en hebben ruim de tijd zich voor te bereiden voordat deze maatregelen in werking treden. Dat scholen dit op effectieve wijze doen is gebleken bij de eerste fase van de invoering van de genoemde slaag/zakregeling. Het is belangrijk te bedenken dat het doel van deze maatregelen juist is dat scholen op bepaalde (cruciale) vlakken zich (nog harder) inzetten zodat leerlingen het maximale uit zichzelf kunnen halen. Als dit wetsvoorstel daarbij een extra stimulans is, is dat slechts positief te duiden.

Tenslotte geeft VOS/ABB aan dat het wetsvoorstel er niet toe mag leiden dat aan de wettelijke plicht van de gemeenten om te voorzien in openbaar onderwijs geweld wordt aangedaan. De regering is het hiermee eens en wijst er op dat aan de Grondwet niet getornd wordt.

8. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt geregeld dat de inspectie ten hoogste één jaar na vaststelling van het inspectierapport onderzoek doet naar de kwaliteitsverbeteringen die de school heeft gerealiseerd.

Artikel I, onderdeel B

In dit onderdeel wordt geregeld dat de inspectie verplicht is aan de Minister te melden indien de kwaliteitsverbeteringen niet zijn gerealiseerd

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