

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 april 2014

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met betrekking tot het wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen in het verslag. Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samengevoegd. De indeling van het verslag is als uitgangspunt genomen.

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. Zij hebben nog een aantal 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. De leden van deze fractie hebben nog wel een aantal aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het doel van dit wetsvoorstel om de termijn dat een school zeer zwak is, in te perken tot maximaal een jaar. Wel hebben deze leden nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

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 WOT te wijzigen. Zij merken op dat zij de indruk hebben 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 vragen de regering toe te lichten of er ook risicoscholen bestaan onder de zwakke scholen. De leden van genoemde fractie merken op dat de overheid een stelselverantwoordelijkheid kent ten aanzien van het onderwijs en zij vragen waarom langdurig zwakke scholen niet net als de zeer zwakke scholen onder deze wettelijke termijn zouden moeten vallen.

De regering deelt de opvatting van de fractie van de VVD dat alle scholen die het oordeel zwak of zeer zwak krijgen zich zo snel mogelijk moeten verbeteren. Het belang van de leerling, het recht op onderwijs van voldoende niveau, moet voorop staan. Gelukkig slagen nagenoeg alle zwakke of zeer zwakke scholen erin, om zich binnen een redelijke termijn te verbeteren. Alleen bij scholen die niet in staat zijn zich te verbeteren dient, na een redelijke termijn, de ultieme sanctie te worden toegepast van het sluiten van de school of het stopzetten van de bekostiging (art. 164b WPO en art. 109a WVO). Dit is ook de leidende gedachte geweest van de wetgever bij de aanvaarding van de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur. Het onderhavige wetsvoorstel voegt daaraan een heldere verbetertermijn toe, zodat het voor alle scholen duidelijk is binnen welke termijn verbeteringen daadwerkelijk gerealiseerd moeten zijn. Het zal niet langer meer mogelijk zijn dat scholen jaren achtereenvolgens zeer zwak zijn. De regering verwacht dat van dit wetsvoorstel een sterke preventieve werking zal uitgaan.

De ultieme sanctie is naar de mening van de regering alleen gerechtvaardigd voor die scholen waar sprake is van onvoldoende leerresultaten en waar de inspectie aangeeft dat sprake is van onvoldoende verbeteringen. Dit laatste oordeel baseert de inspectie doorgaans op de vaststelling dat sprake is van een onvoldoende leerproces. Maar ook als de leerresultaten langer dan drie jaren achtereenvolgens onvoldoende zijn, terwijl het onderwijsleerproces voldoende is, kan de ultieme sanctie van toepassing zijn. In dat geval zal de inspectie een school toch zeer zwak verklaren, waarna deze school nog een jaar heeft om de onvoldoende leerresultaten te verbeteren.

Deze leden vinden het belangrijk dat vooral helder is wat de verbetertermijn is en dat daar geen misverstanden over mogelijk zijn. Zij willen dan ook weten hoe de Inspectie de nieuwe wettelijke regels gaat communiceren.

De regering hecht er veel waarde aan dat alle scholen tijdig op de hoogte zijn van de verbetertermijn en zal daarover tijdig communiceren. De inspectie zal de nieuwe werkwijze bekendmaken op haar website, via de nieuwsbrieven die periodiek aan de scholen worden gestuurd en bij toezichtcontacten met scholen. De inspectie benut met name ook de bestuurscontacten om haar toezichtkader en de nieuwe wettelijke termijnen bekend te maken. Ook in de nieuwsbrieven voor het primair en

het voortgezet onderwijs zal te zijner tijd aandacht besteed worden aan de verbetertermijn.

De leden van genoemde fractie 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. 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.

Met ingang van 2011 geeft de inspectie zogenoemde attenderingen en waarschuwingen af. Alle scholen met onvoldoende leerresultaten hebben in dat jaar een attendering ontvangen. Scholen die in het volgende jaar opnieuw een onvoldoende scoorden wat betreft de leerresultaten, hebben van de inspectie een waarschuwing gekregen. Het gaat hier om leerresultaten die in het betreffende jaar onder de norm zijn; op de indicator van de inspectie kan men pas een onvoldoende scoren op basis van een driejaarsgemiddelde.

Verloop van attenderingen en waarschuwingen 2010/2011

| | | PO | VO |
|---|-------------------------------------|-------|-----|
| 2010/2011 | Aantal attenderingen/waarschuwingen | 1.624 | 372 |
| 2011/2012 | opnieuw onvoldoende resultaten | 454 | 172 |
| 2012/2013 | opnieuw onvoldoende resultaten | 139 | 68 |
| Stand begin 2014 (na kwaliteitsonderzoek) | | | |
| | Voldoende | 46 | 22 |
| | Zwak | 70 | 31 |
| | Zeer zwak | 10 | 2 |
| | In onderzoek | 13 | 13 |

In het primair onderwijs kregen in het schooljaar 2010/2011 1.624 scholen een attendering omdat zij voor de eerste keer onvoldoende leerresultaten hadden. Van deze scholen kregen 454 scholen in het schooljaar 2011/2012 een waarschuwing omdat zij opnieuw onvoldoende leerresultaten hadden. De overige scholen bleken in dat jaar hun leerresultaten weer op niveau te hebben gebracht. In het schooljaar 2012/2013 bleken 139 van deze scholen nog steeds onvoldoende leerresultaten te hebben. Op deze scholen is of wordt een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. Van deze scholen zijn er 70 scholen (50%) die een arrangement «zwak» hebben ontvangen, 10 scholen (7,2%) een arrangement «zeer zwak». Een derde van de scholen wordt als voldoende beoordeeld (basisarrangement). Bij een beperkt aantal scholen is het onderzoek nog niet afgerond.

In het voortgezet onderwijs kregen in 2011 203 afdelingen een attendering en 169 een waarschuwing (totaal 372). Van deze 372 afdelingen waren bij 200 afdelingen de leerresultaten in 2012 weer op niveau. Van de overgebleven 172 afdelingen waren een jaar later 103 afdelingen uit de risicozone. Over 68 afdelingen (2,2% van het totale aantal afdelingen van VO-scholen) zijn zorgen blijven bestaan over de leerresultaten. Deze scholen zijn of worden onderzocht. Van deze afdelingen hebben er 33 een aangepast arrangement ontvangen, waarvan twee «zeer zwak». Er kregen 22 afdelingen alsnog een basisarrangement. Van 13 afdelingen (ca. 20%) is het arrangement nog niet vastgesteld of gepubliceerd.

Helaas laten deze cijfers zien dat niet alle scholen en afdelingen, ook niet na attendering of waarschuwing, erin slagen hun leerresultaten tijdig te verbeteren. De regering verwacht dat van het onderhavige wetsvoorstel een sterkere preventieve werking uitgaat en dat het wetsvoorstel daarmee een bijdrage zal leveren aan het voorkomen van scholen met onvoldoende leerresultaten.

Deze 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, zo vragen deze leden. Waarom wordt de termijn nu wel vastgelegd, zo vragen zij vervolgens. 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 was vastgelegd. Naar zijn aard behelsde de introductie van de bekostigingsvoorwaarde «minimumleerresultaten» een fundamentele wijziging. Voor het eerst stelde de wetgever eisen aan de resultaten van het onderwijs. Verondersteld werd dat deze nieuwe bekostigingsvoorwaarde, in combinatie met het geïntensiveerd toezicht, een sterke preventieve werking zou hebben. Zoals uit de dalende aantallen zeer zwakke scholen blijkt, is in de meeste gevallen sprake geweest van een voldoende prikkel om op korte termijn de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en daarmee de leerresultaten van de leerlingen te verhogen. Helaas blijkt dat de kwaliteitsverbetering bij een klein aantal zeer zwakke scholen nog steeds te lang duurt. Met name in het voortgezet onderwijs is daarvan sprake. In een aantal gevallen is inmiddels zelfs sprake van een cohort leerlingen dat de hele middelbare schooltijd zeer zwak onderwijs heeft gevolgd. De regering wil een herhaling hiervan bij toekomstige zeer zwakke scholen voorkomen. Door de preventieve maatregelen kunnen scholen nu eerder aan de slag gaan om de noodzakelijke verbeteringen te realiseren. Dit maakt dat de verbetertermijn van één jaar in feite voor alle scholen haalbaar is. Een school die daar niet in slaagt verdient in beginsel geen verder uitstel. Een wettelijk vastgelegde verbetertermijn maakt het deze scholen duidelijk dat noodzakelijke verbeteringen tijdig moeten worden ingezet en tijdig moeten zijn gerealiseerd. De termijn van een jaar komt overeen met de termijn die is genoemd in de motie van het lid Pechtold (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VIII, nr. 126).

Tot slot vernemen de leden van genoemde fractie graag wat de mening van de kwaliteitsringen was over de actualisering van het Toezichtskader Voortgezet Onderwijs 2013.

De kwaliteitsringen hebben hun instemming gegeven met het Toezichtskader Voortgezet onderwijs 2013. De deelnemers aan het overleg hebben benadrukt dat zij de wijze waarop zij in het vernieuwingsproces waren betrokken hebben gewaardeerd.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting is uitgegaan van een doorlooptijd van de verbetertrajecten met 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? Het voorstel van de regering richt zich uitsluitend op de zeer zwakke scholen. Van de zeer zwakke scholen in het primair onderwijs die zich het afgelopen jaar verbeterd hebben, deed ruim 66% dat binnen twee jaar. Van de zeer zwakke afdelingen in het voortgezet onderwijs die zich het afgelopen jaar verbeterd hebben, deed 28,6% dit binnen één jaar. Hierbij is het van belang te beseffen dat in deze periode de preventieve maatregelen van de inspectie (attendering en waarschuwing) nog niet – geheel – van kracht waren. De scholen die zich in het schooljaar 2012/2013 hebben verbeterd, hebben daardoor geen waarschuwing ontvangen na twee jaar van onvoldoende leerresultaten. Het relatief lage percentage van afdelingen voor voortgezet onderwijs dat zich (voorafgaand aan de invoering van het preventieve toezicht) binnen een jaar heeft verbeterd, benadrukt nogmaals de noodzaak de preventieve aanpak te combineren met een heldere verbetertermijn van één jaar. Scholen krijgen daarmee een redelijke, haalbare termijn met een heldere en stimulerende deadline.

De aantallen zijn reeds genoemd bij de eerdere beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie.

Tevens stellen de leden van genoemde fractie de vraag hoe de regering de verbetertermijn de komende tijd gaat monitoren en de Kamer hierover gaat informeren.

De inspectie monitort de verbetertermijnen van (zeer) zwakke scholen continu. In het Onderwijsverslag geeft de inspectie jaarlijks het aantal zwakke en zeer zwakke scholen/afdelingen aan.

Tenslotte vragen deze leden of het niet een beter idee is om bij de verbetertermijn uit te gaan van schooljaren in plaats van kalenderjaren. Zo niet, waarom niet, zo vragen zij.

Naar de mening van de regering dient de verbetertermijn haalbaar te zijn, maar in het belang van de leerling ook zo kort mogelijk. Als de inspectie vaststelt dat er sprake is van een zeer zwakke school, is al een periode verstreken waarin de school aan verbeteringen had moeten werken. Tussen het moment van de attendering en het oordeel dat een school zeer zwak is, is een periode van twee jaar verstreken waarin het bestuur de verantwoordelijkheid had om noodzakelijke verbeteringen op de school in gang te zetten. De regering acht het niet wenselijk om scholen en besturen die niet adequaat hebben gereageerd nog langer dan twaalf maanden de tijd te geven voor herstel. Het koppelen aan schooljaren zou betekenen dat de verbetertermijn pas start op de eerstvolgende datum van 1 augustus. Afhankelijk van het tijdstip waarop het inspectieonderzoek wordt afgesloten, zou dit een aanzienlijke verlenging kunnen betekenen. Een nog langere periode dan een jaar zou de leerlingen van deze scholen onnodig lang blootstellen aan kwalitatief ondermaats onderwijs.

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 deze leden nog een nadere toelichting ten aanzien van de normindicatoren en de opmerking van de Raad van State hierover. Deze leden merken op dat de normindicatoren een uitwerking zijn van het wettelijk kader door de Inspectie. Dat brengt deze leden op het punt van 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, zo stellen deze leden. De leden verwijzen hierbij onder andere naar de casus Ibn Ghaldoun en de recente discussie rondom de kleutertoets. 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 dat te maken heeft met het «hoe» en niet het «wat». Voorop staat dat een school het onderwijs moet aanbieden dat leerlingen nodig hebben, zodat leerlingen zich optimaal kunnen ontwikkelen. De inspectie heeft tot taak, op basis van de sectorwetten en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), te oordelen in welke mate scholen daarin slagen. Op basis hiervan heeft de inspectie in samenspraak met belanghebbenden een toezichtskader ontwikkeld dat leidt tot een afgewogen oordeel per school. Een oordeel dat niet alleen recht doet aan de prestaties van de school, maar ook scholen stimuleert om hun resultaten op alle terreinen te verbeteren. De vraag die de Raad van State opriep was of voldoende recht werd gedaan aan het fundamentele verschil tussen een bekostigingsvoorwaarde (deugdelijkheidseis) en een kwaliteitseis. De Raad van State roept de vraag op of bepaalde door de inspectie gehanteerde kwaliteitseisen (de zogenoemde normindicatoren) kunnen leiden tot het oordeel dat sprake is van ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten. De wetgever heeft bij de totstandkoming van artikel 23a1

WVO en artikel 10a WPO een helder onderscheid gemaakt tussen de bekostigingsvoorwaarde en condities waaronder er mogelijk gevolgen worden verbonden aan het niet-naleven van deze bekostigingsvoorwaarde. De inspectie stelt eerst vast of de bekostigingsvoorwaarde wordt overtreden en biedt vervolgens ruimte voor herstel. De inspectie geeft daartoe aanwijzingen en biedt handvatten, zodat binnen een redelijke termijn herstel kan plaatsvinden en weer voldaan wordt aan de bekostigingsvoorwaarden. Dit wetsvoorstel stelt die redelijke termijn op één jaar. De aanwijzingen en handvatten zijn gebaseerd op de aspecten van kwaliteit en zijn naar hun aard voorwaardenschepend voor de leerresultaten. Pas als de inspectie constateert dat deze voorwaarden niet zijn vervuld en er op basis daarvan geen vertrouwen is dat de leerresultaten binnen een redelijke termijn op orde zijn, zal sprake zijn van onvoldoende herstel. De inspectie zal dan de Minister hierover informeren die vervolgens de bekostiging kan beëindigen. De beëindiging van de bekostiging is gebaseerd op het niet naleven van de bekostigingsvoorwaarde en dus niet op het niet realiseren van bepaalde normindicatoren. Voor de geleerde lessen van Ibn Ghaldoun verwijst de regering kortheids-halve naar de brief die daarover aan uw Kamer is gestuurd (Kamerstukken II 2013/14, 31 298, nr. 182).

In het licht van het vorenstaande vragen de leden of het in het kader van de uitbreiding dan wel verzwaring van de taken van de Inspectie de afgelopen jaren, niet zinnig is het functioneren van de Inspectie nader te onderzoeken in hoeverre het oordeel van de inspectie overeenkomt met de werkelijkheid en in hoeverre de inspectie zich met het «hoe» bemoeit. De inspectie stelt hoge eisen aan de eigen werkprocessen en producten. Zij vertrouwt daarbij niet alleen op haar eigen oordeel, maar is ook extern gecertificeerd. De inspectie hanteert sinds 2004 vormen van auditing. Aanvankelijk is de inspectie geaccrediteerd geweest (door de Raad voor de accreditatie) tegen de ISO 17020 norm (2007–2011). In 2012 heeft de inspectie een kwaliteitsmanagementsysteem geïmplementeerd dat is gebaseerd op de ISO 9001 norm. Eind 2012 is de inspectie tegen deze norm gecertificeerd. Deze status is 3 jaar geldig. In 2013 heeft de externe beoordelaar een eerste tussentijdse beoordeling uitgevoerd, waarin is nagegaan of de inspectie blijvend aan de ISO 9001 norm voldoet. De uitkomst was positief: er zijn geen afwijkingen geconstateerd op norm. De externe auditoren beoordelen het kwaliteitssysteem van de inspectie bovendien als gedegen en doorleefd.

Voorts oordeelt het veld positief over het werk van de inspectie. Uit het laatste tevredenheidsonderzoek (dat betrekking had op PO, VO en MBO) blijkt dat meer dan 90% van de scholen tevreden of zeer tevreden is over het toezicht. Driekwart van de scholen geeft aan dat ze het inspectiebezoek gebruiken voor de eigen kwaliteitsverbetering.

De regering acht het daarom niet nodig en ziet geen aanleiding om het functioneren van de inspectie in het algemeen te onderzoeken (in de specifieke casus van Ibn Ghaldoun is wel een externe evaluatie gehouden). De Inspectie van het Onderwijs valt geheel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De Minister legt verantwoording af aan de Tweede Kamer over de inspectie.

Bij de wettelijke taak van de inspectie om de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, met inachtneming van de vrijheid van onderwijs, wordt uitgegaan van een onderscheid tussen het «hoe» (de pedagogisch-didactische vormgeving van het onderwijs) en het wat (het vaststellen van de doelen en de inhoud van het onderwijs). Dit wordt onder meer geborgd door de zorgvuldige totstandkoming van het toezichtskader. In het toezichtskader is geen sprake van een eenzijdige normstelling maar van een normstelling die is vastgesteld in overeenstemming met vertegenwoordigers van het onderwijs over de indicatoren die bijdragen

aan een betere kwaliteit van het onderwijs. Daarbij is het toezicht gericht op de vraag «wat» de resultaten van – onderdelen van – het onderwijs zijn. Zo is een aspect van kwaliteit het «pedagogisch klimaat». Het toezicht is wat dit aspect betreft niet gericht op «hoe» pedagogisch wordt gehandeld, maar «wat» de effecten zijn van dit handelen.

De leden vragen vervolgens wat dit wetsvoorstel toevoegt aan de praktijk nu de afgelopen jaren sprake is geweest van een behoorlijke aanscherping van het beleid, 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, zo vragen de leden van deze fractie.

De regering is met de leden van de fractie van het CDA verheugd over het feit dat het aantal zwakke en zeer zwakke scholen de afgelopen jaren is gedaald en stelt vast dat het beleid succesvol is geweest. In de praktijk is zichtbaar dat de termijn die scholen nodig hebben om zich te verbeteren ook korter wordt. Dit neemt niet weg dat die termijn in een aantal gevallen nog te lang is. Dit betekent dat leerlingen te lang onderwijs van onvoldoende kwaliteit ontvangen. Met dit wetsvoorstel wil de regering de maximale verbetertermijn vastleggen; iets wat tot op heden niet is geregeld. Dit biedt scholen ook duidelijkheid over de maximale periode die zij hebben om zich te verbeteren. Op basis van de aanscherping van het beleid is bekend dat ca. 66% van de scholen in het PO en ca. 60% van de scholen in het VO zich binnen 1 tot 2 jaar verbetert tot voldoende. Het is daarom verantwoord om dit ook te verlangen van de ca. 33% (PO) respectievelijk 40% (VO) van de scholen die na 2 jaar nog steeds onvoldoende scores.

Vervolgens informeren de leden van genoemde fractie of er ook plannen bestaan om eenzelfde regeling voor zwakke scholen in te stellen. 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.

De regering streeft naar goed onderwijs op alle scholen. In de brief Toezicht in transitie (brief van 28 maart 2014, Kamerstukken II 2013/14, 33 905, nr. 1) is de strategie uiteen gezet hoe de komende periode een impuls zal worden gegeven aan de gewenste kwaliteitscultuur, onder mee door het toezicht te vernieuwen. Elke school zal door de inspectie worden voorzien van een kwaliteitsprofiel, een profiel dat op een aantal cruciale kwaliteitsgebieden laat zien welk niveau de school levert en waar verbeteringen mogelijk zijn. Het oordeel van de inspectie zal luiden dat sprake is van een zeer zwakke, een zwakke, een voldoende, een goede of een excellente school. Elke school zal een daarbij passend – gedifferentieerd – toezichtarrangement en ondersteuning ontvangen. Passend voor de specifieke groep van zeer zwakke scholen is dat zij zich zo snel mogelijk moeten verbeteren dan wel moeten worden gesloten. Zoals hiervoor is aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie is deze regeling specifiek gericht op zeer zwakke scholen. Van zwakke scholen wordt immers verwacht dat zij zich zonder de dreiging van sluiting weten te verbeteren, juist omdat bij de meeste zwakke scholen de kwaliteit van het onderwijsproces op orde is, hetgeen beduidend meer is dan alleen het bijhouden van de leerresultaten en een adequate inrichting van de leerlingenzorg. De inspectie kijkt bij het onderwijsproces breder en geeft ook een oordeel over bijvoorbeeld het leerstofaanbod, de leertijd en de effectiviteit van het didactisch handelen (art. 11, derde lid, WOT). Deze aspecten van onderwijskwaliteit hebben een aantoonbare relatie met de leerresultaten. Van een school die deze aspecten voldoende op orde heeft, mag worden verwacht dat de resultaten beter worden.

Vervolgens geven deze leden aan van mening te zijn dat het belangrijk is dat scholen aan duurzame kwaliteitsverbetering werken. Zij vragen of de regering kan aangeven of deze wetswijziging er niet juist toe leidt dat er vooral ad hoc-maatregelen worden genomen om van de lijst af te komen. Kan de regering uiteenzetten hoe een school gestructureerd aan de opbrengsten en het onderwijsleerproces kan werken, terwijl dezelfde school niet eens een schooljaar de tijd heeft om zich op de nieuwe examenresultaten voor te bereiden, zo vervolgen zij hun vragen. De regering ontkent dat de voorgestelde wetswijziging ad hoc-maatregelen in de hand werkt. In tegendeel. De regering ontkent ook dat scholen slechts één jaar de tijd hebben om de leerresultaten te verbeteren.

Het wetsvoorstel beoogt in samenhang met andere maatregelen te bewerkstelligen dat leerlingen niet langer dan noodzakelijk verblijven op scholen met onvoldoende leerresultaten. De school zelf is de eerste die kan constateren dat er sprake is van onvoldoende leerresultaten. Daarnaast geeft, zoals ook reeds is aangegeven bij de beantwoording van een vraag van de leden van de PvdA-fractie, ook de inspectie een attendering als de school in de gevarenzone komt. Een school heeft daarna ten minste twee jaar de tijd om de leerresultaten te verbeteren, voordat de school überhaupt zeer zwak wordt. Daarna heeft de school een jaar de tijd om de leerresultaten te verbeteren. Het is voor een professionele schoolorganisatie dus zeker mogelijk om in de loop van deze drie jaren gestructureerd aan de leerresultaten en het onderwijsproces te werken en de voortgang daarvan te meten met de toetsen van het leerlingvolgsysteem. Voor de toezichthouder is een verbetertraject dat bestaat uit ad hoc-maatregelen uiteraard geen goede basis om het vertrouwen in de school en het schoolbestuur uit te spreken.

Ook willen de leden van genoemde fractie weten waarop de regering zich baseert met het kiezen voor een verbetertermijn van één jaar. Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de VVD- en PvdA-fractie.

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. Op deze vragen is reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie.

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 dan toch noodzakelijk is. Is het huidige systeem van Inspectietoezicht ontoereikend, zo vragen deze leden. Zoals hiervoor is aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie, nemen de positieve ontwikkeling van het aantal (zeer) zwakke scholen en de verkorting van de verbetertermijn niet weg dat er een gering aantal zeer zwakke scholen is dat te veel tijd nodig heeft om zich te verbeteren. De regering is van oordeel dat een zeer zwakke school – ook al gelet op de eerder gekregen attendering en waarschuwing – na een jaar dusdanig verbeterd moet zijn dat de leerlingen en hun ouders ervan uit kunnen gaan dat het onderwijs weer op orde is of goed op weg is om dat te worden. Het oordeel zeer zwak betekent dat de school ondanks attendering en waarschuwing onvoldoende verbeterd is en nog een «laatste kans» heeft om binnen een jaar alsnog verbeteringen te realiseren. Ook dit is zeker wat het onderwijsproces betreft, haalbaar. Slaagt de school daar echter niet in dan noopt de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het stelsel en voor het belang van

individuele leerlingen tot ingrijpen. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voor alle betrokkenen – besturen, scholen, ouders, leerlingen maar ook de inspectie en de Minister van OCW – helder vastgelegd wat de maximale verbetertermijn is.

De leden constateren vervolgens dat het wetsvoorstel een termijn van een kalenderjaar bevat als verbetertermijn. Zij vragen waarom is gekozen voor een termijn van een kalenderjaar en niet voor het termijn van een schooljaar.

Hierop is in het voorgaande reeds ingegaan. Nogmaals wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel uitgaat van een jaar, dat wil zeggen een periode van 12 maanden.

De leden van de SGP-fractie vragen welke verbetertermijn geldt voor scholen die niet op basis van tekortschietende leerresultaten aan een nader onderzoek worden onderworpen en waarbij gebreken worden geconstateerd.

Voor scholen waarbij geen sprake is van tekortschietende leerresultaten geldt bij de constatering van (andere) gebreken niet één specifieke verbetertermijn. Afhankelijk van de situatie zullen verbeterafspraken worden gemaakt dan wel zal een handhavings- en sanctietraject worden ingezet.

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 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.

De leerresultaten zijn als opbrengsten van het onderwijs in eerste instantie opgenomen in de WOT als aspect van kwaliteit. De keuze voor deze aspecten is destijds gebaseerd op de ervaringen van de inspectie, het onderzoek naar schoolkwaliteit door de Onderwijsraad («Schoolkwaliteit in beeld, Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen»; Den Haag, 20 oktober 1999), de reacties uit het onderwijsveld en op internationale gegevens. Het onderzoek van de Onderwijsraad richtte zich met name op de vraag waaruit de kwaliteit van een school kan worden afgeleid en welke «kernkenmerken» daarvoor bepalend zijn. De Onderwijsraad heeft toen de opbrengsten van een school als primair «kernkenmerk» geïdentificeerd. De Onderwijsraad stelde dat voor de beoordeling van de kwaliteit in eerste instantie de opbrengsten ofwel de leerresultaten, relevant zijn: «Of een school haar functies vervult en haar doelstellingen bereikt, kan in veel gevallen worden afgeleid uit de resultaten op het niveau van de leerling» (blz. 7). Bij het beoordelen van de resultaten van een school moet volgens de raad rekening worden gehouden met het gemiddeld beginniveau van de leerlingen.

Naar de mening van de regering bestaan er wetenschappelijk gezien dus voldoende gronden om aan de leerresultaten conclusies te verbinden.

De leden van genoemde fractie vragen 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 de mening van deze leden 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.

Dat de huidige beoordeling van de leerresultaten voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid heeft de wetgever bevestigd door deze werkwijze vast te leggen in de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur. Die beoordeling maakt daarmee deel uit van de wettelijke deugdelijkheidseisen waaraan scholen horen te voldoen en de inspectie stelt vast of dat het geval is. Dat neemt niet weg dat altijd gezocht wordt naar mogelijkheden om die beoordelingswijze te verbeteren. Om die reden is in het primair onderwijs in 2011 en in het voortgezet onderwijs in 2012 gestart met pilots waarin met scholen en de inspectie wordt bekeken of en hoe leerwinst en toegevoegde waarde een rol kunnen spelen bij de verbetering van scholen. Uw Kamer heeft inmiddels de resultaten van de pilot in het primair onderwijs ontvangen.

Eveneens vragen zij een reactie van de regering op de studie van het CPB¹ waarin blijkt dat er geen relatie is tussen de leerresultaten en de verwachte leerwinst op cognitieve vaardigheden.

Het bedoelde onderzoek relateert naar het oordeel van de regering terecht de interpretatie van de scores op internationale testen als enige maatstaf waarmee de kwaliteit van hele onderwijsstelsels eenduidig kan worden vastgesteld en vergeleken. Het blijft echter zeer relevant om te weten hoe onze scholieren en studenten presteren in vergelijking met leeftijdsgenoten in andere landen en hoe deze prestaties zich in de loop van de tijd ontwikkelen. Niet zozeer als rapportcijfer voor het onderwijsbestel, maar als een van de bouwstenen voor goed onderwijsbeleid. Leerwinst, leergroei, leerresultaten en de toegevoegde waarde van scholen spelen daarin ontegenzeggelijk een belangrijke rol. De regering heeft de Kamer toegezegd om in de brief die voorafgaat aan het hoofdlinjendebat over toetsing nader in te gaan op deze zaken en daarin tevens het advies van de Onderwijsraad over dit onderwerp te betrekken (Kamerstukken II 2013/14, 33 157, nr. 59)

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. Tevens willen deze leden weten hoe de termijn van een jaar te rijmen is met het feit dat 15% van de zeer zwakke scholen zich niet binnen een jaar, maar wel op langere termijn verbetert.

Het doel van dit wetsvoorstel is te zorgen dat leerlingen niet of zo kort mogelijk worden blootgesteld aan slechte onderwijskwaliteit. Over de haalbaarheid van een verbetertermijn van één jaar is reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de VVD- en PvdA-fractie.

Waarom kan niet met het maatwerk onder de huidige wetgeving worden volstaan, zo informeren genoemde leden?

Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en transparantie is de regering van mening dat een verbetertermijn vraagt om een wettelijk basis. Het duurt nu bij sommige zeer zwakke scholen te lang voordat zij zich verbeterd hebben. Een wettelijke verbetertermijn zal een preventief effect hebben en verwacht mag worden dat het aantal zeer zwakke scholen – nog – verder daalt en dat scholen zich sneller zullen verbeteren. Een wettelijke verbetertermijn maakt het immers voor scholen duidelijk dat noodzakelijke verbeteringen tijdig moeten worden ingezet en tijdig moeten zijn gerealiseerd. Mochten scholen zich niet tijdig verbeteren, dan kan de Minister gebruik maken van zijn bevoegdheid om de bekostiging van de

¹ 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>.

school te beëindigen (bijzonder onderwijs) dan wel de school op te heffen (openbaar onderwijs).

De leden van genoemde fractie constateren dat het begrip (zeer) zwakke school 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. Tevens vragen zij of de regering op dit punt noodzaak ziet tot wetwijziging.

In de wetgeving (artikel 23a1 WVO en artikel 10a WPO) is geoperationaliseerd wat zwakke scholen zijn: scholen die de bekostigingsvoorwaarde voor minimumleerresultaten niet nakomen. In artikel 11 van de WOT is vastgelegd aan welke eisen het onderwijsleerproces moet voldoen. Wordt daar niet aan voldaan én is sprake van onvoldoende leerresultaten, dan is de school zeer zwak. Als de inspectie vervolgens constateert dat er onvoldoende verbeteringen worden gerealiseerd, dan geven de artikelen 23a1 WVO en 10a WPO aan dat er sprake is van ernstig of langdurig tekortschietende leerresultaten. Deze wettelijke normeringen bieden naar het oordeel van de regering voldoende waarborg voor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van scholen en er is dus geen reden om op dit punt de wet te wijzigen.

Het is echter uit het oogpunt van stimulerend toezicht ook mogelijk dat de inspectie een school als zwak duidt omdat het onderwijsproces van een school op te veel onderdelen onvoldoende is.

3. Terugdringen aantal zwakke en zeer zwakke scholen

De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de regering zorgt 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.

Naast het overleg dat is beschreven in de memorie van toelichting, is verder overleg gevoerd met de PO-Raad en VO-raad, over het wetsvoorstel. Ook in de nieuwsbrieven voor het primair onderwijs (december 2013) en het voortgezet onderwijs (november 2013) is aan het wetsvoorstel aandacht geschonken. Tevens heeft het wetsvoorstel aandacht gekregen in de media.

Bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van deze fractie onder 2 is reeds ingegaan op de wijze waarop door de inspectie over dit wetsvoorstel wordt gecommuniceerd. Wanneer dit wetsvoorstel wordt aanvaard, zal de regering via de gebruikelijke communicatiemiddelen scholen en besturen op de hoogte stellen van de inwerkingtredingsdatum van de wet. Daarbij zal ook worden gecommuniceerd dat scholen die zich in de gevarenzone bevinden met deze nieuwe termijn en de eventueel daaraan te verbinden gevolgen geconfronteerd kunnen worden. Het is vervolgens aan de besturen van deze scholen om ervoor te zorgen dat de onderwijskwaliteit zodanig verbeterd is dat de ultieme consequentie van sluiting niet aan de orde komt.

Deze leden vinden de periode met onvoldoende leerresultaten zoals die blijkt uit het tijdlijnenoverzicht veel te lang. 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 jaarstermijn, zo vragen de

leden van genoemde fractie. Tevens stellen deze leden de vraag in hoeverre de regering het met de leden eens is dat dit ook korter zou moeten kunnen en dat hier al meer ingrijpen gewenst is.

De in de wet opgenomen termijn van drie schooljaren is gekozen om te voorkomen dat toevallige schommelingen in de opbrengsten een te grote rol spelen, bijvoorbeeld vanwege de samenstelling van groep 8 van de basisschool of wanneer de groepen klein zijn en één zwakke leerling het groepsgemiddelde sterk beïnvloedt. Het idee achter de vroegtijdige attendering is dat het ertoe leidt dat het aantal scholen dat afglijdt naar de status «zwak» en «zeer zwak» verder afneemt. Scholen die toch «zeer zwak» worden, kunnen met dit wetsvoorstel een jaar sneller gesloten worden dan nu het geval 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, zo willen deze leden weten.

Het is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van (het bestuur van) de school zelf om alert te zijn op dalende schoolopbrengsten. De meeste besturen zijn dit ook. Er zijn echter ook besturen die deze verantwoordelijkheid niet of niet voldoende nemen. Attendering door de inspectie ontnemt scholen en besturen het argument dat men niet gewaarschuwd is.

Als scholen niet tijdig verbeteren 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, vragen deze leden.

Het preventieve instrumentarium van attenderen in het eerste jaar en waarschuwen in het tweede jaar is er juist voor bedoeld om scholen en afdelingen die te maken hebben met teruglopende, maar volgens de wettelijke normen nog wel voldoende leerresultaten, daarop te wijzen en hen op te roepen binnen de kortst mogelijke termijn tot verbetering te komen.

Vervolgens vragen de leden van deze fractie hoe er voor gezorgd kan worden dat scholen niet verrast worden door de Inspectie, maar dat zij zelf voortdurend alert te zijn op teruglopende leerresultaten en dit ook direct omzetten in verbeteracties. Ook vernemen deze leden graag in hoeverre straks het leerlingvolgsysteem bijdraagt aan het zelf reflecterend vermogen van scholen om in te grijpen bij tegenvallende leerresultaten. In hoeverre wordt dan zelfs een termijn van een jaar niet achterhaald, zo vragen zij. De leden van deze fractie merken op dat met het leerlingvolgsysteem de leerresultaten voor de school zelf te allen tijde inzichtelijk zijn en de Inspectie zou moeten toezien op het daadwerkelijk optimaal gebruik maken van het leerlingvolgsysteem. Ziet de regering daarin ook een preventieve werking, zo informeren deze leden.

De regering is het voluit eens met uitgangspunt van de leden van de VVD-fractie dat scholen en besturen in eerste aanleg zelf verantwoordelijk zijn voor de onderwijskwaliteit en dat zij deze moeten bewaken. Het leerlingvolgsysteem is daarbij een belangrijk hulpmiddel, omdat daarmee de resultaten van het onderwijs langdurig worden gevolgd en scholen op basis daarvan tijdig kunnen bijsturen zodat de resultaten aan het einde van de schoolperiode van ten minste voldoende niveau zijn. Met de wet van 11 december 2013 over toetsing in het basisonderwijs (Stb. 2014, 13) wordt het leerlingvolgsysteem in het basisonderwijs verplicht gesteld en vanzelfsprekend zal de inspectie erop toezien dat scholen hun wettelijke verplichtingen nakomen. Een wetsvoorstel waarin het leerlingvolg-

systeem in het voortgezet onderwijs wordt verplicht, is aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/13, 33 661, nr. 2).

Met behulp van het leerlingvolgsysteem kunnen scholen inderdaad zelf voorkomen dat ze worden verrast door het oordeel van de inspectie. In combinatie met het preventieve toezicht maakt dit een verbetertermijn van een jaar realistisch. Scholen waar de interne kwaliteitszorg op orde is kunnen tijdig bijsturen en worden niet zeer zwak. De regering stimuleert, zeker niet alleen met wetgeving maar ook door met de sectoren afspraken te maken over kwaliteitsverbetering op alle niveaus, dat scholen en besturen de onderwijskwaliteit op orde hebben. Dat moet voorkomen dat scholen in de gevarenzone komen. Mocht het bestuur, ondanks alle maatregelen, ondersteuning en waarschuwingen, niet voldoen aan de eisen voor minimumleerresultaten dan vraagt dat in het belang van de leerlingen stevig ingrijpen van de overheid.

In hoeverre is de Inspectie bezig met het meenemen van het optimaal gebruik van het leerlingvolgsysteem in het toezichtskader, zo vragen de voornoemde leden.

In het toezichtskader vraagt de inspectie van scholen dat zij de ontwikkeling van leerlingen volgen. Dat kan op vele manieren en het gebruik van toetsen en testen uit het leerlingvolgsysteem is er daar een van. Op basis van de kennis die scholen zodoende krijgen van de ontwikkeling van leerlingen kunnen leraren beredeneerde keuzes maken voor de inrichting van het onderwijs, bijvoorbeeld door te differentiëren tussen leerlingen of door op groeps- of schoolniveau het aanbod of de onderwijstijd aan te passen. Het oordeel over het onderwijsproces dat de inspectie uitspreekt wordt mede bepaald door het antwoord op de vraag in hoeverre scholen effectief gebruik maken van de beschikbare informatie uit alle systemen, dus ook uit het leerlingvolgsysteem.

Deze leden geven te kennen dat zij het een gemiste kans vinden dat dit wetsvoorstel vooralsnog niet wordt ingevoerd in het speciaal onderwijs. Die scholen krijgen wel hetzelfde predicaat, maar er volgen niet dezelfde consequenties. Zij willen weten wat dit betekent voor de leerlingen op deze scholen. Als de eindtoets niet meetelt, kan toch alsnog gekeken worden naar de schoolresultaten in deze overgangperiode, zo vragen de leden. Ook in het speciaal onderwijs wordt tenslotte een leerlingvolgsysteem gebruikt, zo merken zij op. 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 gewenst is om verbeteringen te laten zien.

Net als voor het regulier onderwijs geldt ook voor het (voortgezet) speciaal onderwijs dat de periode waarin een school zeer zwak is, zo kort mogelijk dient te zijn. Ook voor het beperkte aantal zeer zwakke scholen in het (v)so geldt dat het streven is om de kwaliteit binnen een jaar weer op orde te hebben. De inzet van de Vliegende Brigade van de PO-raad is daarop gericht. Het is nadrukkelijk een keuze van de regering om op termijn alle leerlingen te laten deelnemen aan de centrale eindtoets of andere eindtoets, ook leerlingen met een leer- of ontwikkelingsachterstand (Wet van 11 december 2013, Stb. 2014, 13). Het is echter op dit moment nog moeilijk om de opbrengsten, de leerresultaten in het (v)so te beoordelen. Er zijn pas sinds 2012 aangepaste toetsen voor alle functioneringsniveaus in het speciaal onderwijs beschikbaar. Voor het vso zijn dergelijke toetsen nog in ontwikkeling. Pas sinds 1 augustus 2013 is voor het (v)so een voortgangsregistratie verplicht. Het toetsen in het (v)so staat nog in de kinderschoenen. Scholen zijn nog niet altijd in staat om zich te verantwoorden over de opbrengsten. De inspectie is bezig met het ontwikkelen van een kader om de opbrengsten van het (v)so te beoordelen. Op termijn zal dus ook in het speciaal onderwijs een soortgelijke bepaling over

minimumleerresultaten als die van artikel 10a WPO in de WEC worden opgenomen.

Vervolgens willen de leden weten wat de reden is om het ondersteuningsaanbod voor scholen slechts tot 1 augustus 2015 te financieren. 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.

Het ondersteuningsaanbod zal in ieder geval tot augustus 2015 worden voortgezet (Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 106). Duidelijk is dat dit ondersteuningsaanbod succesvol is. Op 1 januari 2014 waren er nog maar 16 zeer zwakke PO-scholen (0,2% van alle scholen) en 8 zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs (0,3% van alle scholen) zijn. Deze zeer zwakke scholen hebben niet alle een attendering of waarschuwing ontvangen, omdat de desbetreffende leerresultaten betrekking hebben op de periode voordat deze preventieve maatregelen van kracht waren. Gezien de positieve rol die het ondersteuningsaanbod heeft binnen het samenstel van maatregelen is het voornemen deze vorm van ondersteuning ook na augustus 2015 voort te zetten.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de resultaten van dit preventieve toezicht van de Inspectie. Deze leden vragen vervolgens welke resultaten deze vorm van toezicht heeft opgeleverd.

De afgelopen jaren heeft de regering een scala aan kwaliteitsverbeterende maatregelen genomen, met name wat betreft de zwakke en zeer zwakke scholen. Het preventieve toezicht van de inspectie is één van die maatregelen geweest. Een causale relatie tussen de preventieve maatregelen en de daling van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen is niet eenvoudig te leggen. De regering is er van overtuigd dat de gestage daling van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen ten minste mede het resultaat is van het preventieve toezicht.

Tevens willen de leden van genoemde fractie weten hoe dit preventief toezicht wordt gewaardeerd door het onderwijs.

De schoolbesturen ervaren de attendering (na 1 jaar onvoldoende eindopbrengsten) of waarschuwing (na 2 jaar onvoldoende eindopbrengsten) als een zeer serieus signaal en geven vrijwel allemaal aan actie te ondernemen op basis van dit signaal. Zoals bij de beantwoording van een vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven, slaagt het merendeel van de scholen erin de opbrengsten weer tijdig op een voldoende niveau te brengen.

Hoeveel scholen hebben voortijdig het onderwijs verbeterd, zo vervolgen zij hun vragen.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de VVD- en de PvdA-fractie.

Hoe worden de ouders en de medezeggenschapsraad op de hoogte gesteld van de dalende opbrengsten in de preventieve fase, vragen de leden van de PvdA-fractie vervolgens. Zouden ouders en medezeggenschapsraad op de hoogte gesteld moeten worden door de Inspectie en zo niet, waarom niet, vragen de leden tenslotte.

Het op de hoogte stellen van ouders en medezeggenschapsraad van dalende opbrengsten in de preventieve fase is de verantwoordelijkheid van het bestuur. Zo wordt per school in de schoolgids aangegeven wat de resultaten waren die met het onderwijsleerproces werden bereikt. Het zou niet in overeenstemming met de bestuurlijke verhoudingen zijn als de inspectie hierin een actieve rol zou vervullen. Alleen als het bestuur zijn verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit onvoldoende heeft

genomen en de inspectie vaststelt dat sprake is van een zeer zwakke school, is in de wet vastgelegd dat het bestuur de ouders moet informeren door toezending van een samenvatting van het inspectierapport.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer het preventief toezicht in werking wordt gesteld: is dit bij alle dalende leerresultaten, of alleen wanneer een school al als zwak bekend staat.

Preventief toezicht wordt in werking gesteld in alle gevallen, waarin sprake is van dalende opbrengsten.

De leden van genoemde fractie willen weten of de regering ook kan aangeven hoe zij in dit toezichtskader «leerresultaten» en «opbrengsten» definieert.

Waar in het kader van dit wetsvoorstel de termen «leerresultaten», «opbrengsten» of «leerresultaten» gebruikt worden, wordt bedoeld de resultaten van scholen zoals die met de wet «Goed Onderwijs, Goed Bestuur» zijn vastgelegd als minimumeisen. Dat wil zeggen: die resultaten van het onderwijs die bekostigingsvoorwaarden zijn geworden. Dat neemt niet weg dat er ook andere opbrengsten of resultaten van het onderwijs zijn, bijvoorbeeld tussentijdse toetsresultaten of sociale opbrengsten. In de toezichtkaders is dit onderscheid helder gemaakt: onder het kwaliteitsaspect «opbrengsten» vallen meerdere indicatoren van onderwijskwaliteit. Sommige berusten op cognitieve leerresultaten, andere op een breder resultaatbegrip.

Welke plek heeft het streven om bij leeropbrengsten meer naar toegevoegde waarde te kijken in dit wetsvoorstel, zo vragen deze leden. De ontwikkeling van de vaststelling van toegevoegde waarde heeft geen directe relatie met dit wetsvoorstel. Pas op het moment dat toegevoegde waarde door de inspectie kan worden toegepast in haar opbrengstenoordeel zal dat van invloed kunnen zijn op de vraag of sprake is van onvoldoende leerresultaten. Hiervoor is aangegeven dat de regering door middel van pilots werkt aan het operationaliseren van het begrip «toegevoegde waarde». In het primair onderwijs is in 2011 en in het voortgezet onderwijs in 2012 gestart met pilots waarin met scholen en de inspectie wordt bekeken of en hoe leerwinst en toegevoegde waarde een rol kunnen spelen bij de verbetering van scholen. Uw Kamer heeft inmiddels de resultaten van de pilot in het primair onderwijs ontvangen.

Worden alleen kwantitatieve criteria gehanteerd of is er ook sprake van waarneming, vragen deze leden?

In het kader van het risicogerichte toezicht zijn onvoldoende leerresultaten aanleiding voor het verrichten van een kwaliteitsonderzoek door de inspectie. Dit onderzoek wordt verricht aan de hand van de aspecten van kwaliteit die in de WOT zijn opgenomen. Het oordeel over deze aspecten baseert de inspectie mede op lesbezoeken, waar wordt waargenomen of de lessen aan de eisen voldoen.

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. Tevens willen de leden van genoemde fractie weten hoe de regering er voor gaat zorgen dat bij deze scholen er ook duurzaam wordt gewerkt aan de verbetering van de onderwijskwaliteit.

De regering wil ervoor waken dat scholen die onder geïntensiveerd toezicht staan maatregelen nemen die onvoldoende effectief zijn. De inspectie kijkt daarom tijdens het verbetertraject mee met de school om tijdig vast te stellen of dat traject tot onderwijs leidt dat niet alleen voldoet aan de minimumstandaarden voor de korte termijn, maar dat ook op lange termijn beter wordt. Om die reden volgt de inspectie voormalige

zeer zwakke scholen intensiever dan andere scholen. Deze scholen krijgen pas basistoezicht als de school de interne kwaliteitszorg op orde heeft en dus in staat is om de gerealiseerde verbeteringen duurzaam te borgen. De aanpak van de inspectie op dit punt blijkt succesvol: het komt hoogstzelden voor dat een voormalige zeer zwakke school opnieuw zeer zwak wordt.

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.

In het primair onderwijs geldt een vaste ondergrens per percentage gewichtenleerlingen. Met die kanttekening kan men stellen dat de norm absoluut is. Als alle scholen in het primair onderwijs het beter doen, leidt dat automatisch tot een afname van het aantal zwakke en zeer zwakke scholen.

In het voortgezet onderwijs zijn drie van de vier indicatoren relatief. Daar constateert de inspectie dat een landelijke stijging in prestaties, met name het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen, leidt tot een beperkte afname van het aantal (zeer) zwakke scholen. Door de relatieve normering is er in het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren sprake geweest van circa 10% zwakke scholen. Al deze scholen worden door de inspectie onderzocht, hetgeen kan resulteren in een aantal zeer zwakke scholen. De normen met betrekking tot het onderwijsproces zijn absoluut. Het voornemen is overigens om in 2016 een systeem van absolute normering in te voeren.

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

De inspectie informeert de medezeggenschapsraad actief als een school of afdeling zeer zwak wordt. De rol van de medezeggenschap in het verbeterproces is afhankelijk van de afspraken die daarover worden gemaakt tussen het schoolbestuur en de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de school die een aansporing krijgt zelf beslist of zij al dan niet een verbeteringsproces start en of dan nog steeds de zekerheid geldt dat de nieuwe deadline haalbaar is.

Het bestuur van de school met dalende, maar volgens de normen van de inspectie nog wel voldoende opbrengsten is zelf verantwoordelijk voor het starten van het verbetertraject. Doet een bestuur dit niet, dan kan het hierop aangesproken worden, bijvoorbeeld door de interne toezichthouder en andere belanghebbenden. Pas als een school zwak of zeer zwak wordt, maakt de inspectie afspraken met het bestuur over verbetering van de kwaliteit. Het voorstel van de regering om de termijn van verbetering te beperken tot 1 jaar is, als hiervoor aangegeven, uitsluitend gericht op scholen of afdelingen die als zeer zwak worden beoordeeld. Op de haalbaarheid van de verbetertermijn is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden vragen of hierbij de bevoegdheid tot het sluiten van de school als ultimum remedium gehandhaafd blijft.

Ja, dat is het geval. Sluiting van een school is een ingrijpende gebeurtenis en dit besluit moet dan ook niet lichtvaardig worden genomen. Het belang van de leerlingen om goed onderwijs te ontvangen moet bijvoorbeeld in een beperkt aantal gevallen worden afgezet tegen het belang van diezelfde leerlingen om onderwijs op redelijke afstand van het woonadres te kunnen volgen. Hoe dan ook: het belang van de leerlingen staat voorop.

Tevens vragen zij welke factoren invloed hebben op het besluit de school te sluiten.

Sluiting van een school kan aan de orde zijn indien niet wordt voldaan aan de minimum leerresultaten zoals die staan omschreven in artikel 10a WPO en 23a1 WVO. Of in die situatie een school daadwerkelijk wordt gesloten, is aan de minister van OCW. De vraag wanneer daadwerkelijk tot sluiting wordt overgegaan, is lastig in zijn algemeenheid te beantwoorden.

Sluiting van een school is een ingrijpende maatregel die zeer zorgvuldig zal moeten worden getroffen. Voorop staat het belang van de leerlingen. Zij hebben recht op goed onderwijs en helaas is dat op de school waarbij zij zijn ingeschreven niet beschikbaar. De vraag die dan aan de orde komt is welke scholen kunnen de leerlingen opvangen en kan de overgang van de leerlingen zo geborgd worden dat zij hun schoolloopbaan met zo min mogelijk hindernissen kunnen voortzetten.

Welke invloed hebben de criteria uit het toezichtskader van de Inspectie op het besluit van de Minister, vragen deze leden.

Die criteria hebben daarop slechts indirect betrekking. Voordat de Minister kan besluiten een school te sluiten, geeft de inspectie aan, op basis van een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of 15 van de WOT, of sprake is van voldoende verbeteringen. Zoals hiervoor reeds aangegeven, is sluiting uitsluitend mogelijk indien niet is voldaan aan de minimum leerresultaten. De maatregel tot sluiting van de school is dus niet gebaseerd op het toezichtskader, maar op indicatoren met een formeel-wettelijke grondslag.

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 willen deze leden weten.

De inspectie stelt vast of het onderwijs aan de school van voldoende kwaliteit is. Is dat niet het geval dan geeft de inspectie een attendering of een waarschuwing. Het is echter aan het bevoegd gezag om maatregelen te treffen die ertoe leiden dat de kwaliteit verbetert. Indien de inspectie constateert dat de school er niet in is geslaagd zich tijdig te verbeteren dan meldt de inspectie dat aan de Minister. Vervolgens is het aan de Minister om een besluit te nemen over het al dan niet sluiten van de school. In dat verband kan de Minister de inspectie om nadere informatie vragen over contextfactoren.

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. De leden van genoemde fractie vragen tevens of de regering onderkent dat het belangrijk is om in de beeldvorming over scholen zorgvuldigheid te betrachten.

De regering is het eens met de leden van de fractie van de SGP dat een school die één of twee jaar onvoldoende leerresultaten heeft nog geen zwakke of zeer zwakke school is. Als vanuit de risicoanalyse blijkt dat een school, ondanks attendering en waarschuwing, drie jaar achter elkaar (gemiddeld) onvoldoende opbrengsten heeft, is dat aanleiding een kwaliteitsonderzoek uit te voeren. Pas door zo'n onderzoek ter plekke krijgt de inspectie inzicht in de kwaliteit van het onderwijsproces in de dagelijkse praktijk. Als uit het onderzoek blijkt dat het onderwijsproces voldoende is krijgt de school het oordeel «zwak». Als uit het onderzoek

blijkt dat naast de onvoldoende opbrengsten ook cruciale onderdelen van het onderwijsproces onvoldoende zijn, krijgt de school het oordeel «zeer zwak».

In beide gevallen wordt de school/afdeling onder geïntensiveerd toezicht geplaatst.

Op dit moment krijgt een zeer zwakke school in de regel twee jaar de tijd om zich te verbeteren. Pas na die twee jaar (en in uitzonderingsgevallen nog langer) kan de Minister ingrijpen als de inspectie meldt dat de school zich niet verbeterd heeft. Dit is naar het oordeel van de regering een te lange periode. De regering is van mening dat ze de zorgvuldige omgang met scholen waarborgt, zowel in de huidige toezichtssystematiek als na de aanscherping als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden merken vervolgens 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 WPO en 23a1 WVO). Zij vragen bovendien hoe de genoemde reactie in overeenstemming te brengen is met de stelling in het nader rapport dat bij de melding van een school aan de Minister het tekortschieten van de leerresultaten als grond voor sancties volstaat.

In de verschillende onderwijswetten zijn diverse bepalingen opgenomen die tot uitdrukking brengen dat onderwijskwaliteit niet uitsluitend is beperkt tot taal en rekenen. Zo bestaan de leerresultaten in het voortgezet onderwijs niet alleen uit rekenen en taal maar uit school- en centrale examens die een breed scala aan vakken bevatten. Ook het doorlooptijd speelt hierbij een belangrijke rol. In het primair onderwijs is de bepaling over minimumleerresultaten (de bepaling die bij niet naleven kan leiden tot sluiting van een school) inderdaad beperkt tot taal en rekenen. Dit neemt echter niet weg dat het onderwijs breder is dan alleen taal en rekenen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op het uitgangspunt dat is verwoord in artikel 8, tweede lid en derde lid van de WPO en de bepalingen over de kerndoelen. Ook op het naleven van die bepalingen houdt de inspectie toezicht. Worden die bepalingen niet nageleefd dan kan een bekostigingssanctie volgen. Sluiting van de school behoort dan echter niet tot de mogelijkheden.

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 vragen wat dit verzoek betekent voor de termijnen.

Het aanvullend onderzoek staat los van de melding van de inspectie aan de Minister dat een zeer zwakke school zich binnen een jaar niet verbeterd heeft. Aanvullend onderzoek wordt gedaan ná de in het wetsvoorstel bedoelde melding in het kader van de besluitvorming van de Minister om de school al dan niet te sluiten. De maximale verbetertermijn die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, wijzigt hierdoor niet en de termijn waarop een school gesloten zou kunnen worden evenmin. Een dergelijk ingrijpend besluit moet echter zorgvuldig worden genomen. Achtergrond- en contextinformatie spelen daarbij een belangrijke rol, bijvoorbeeld over de verwachte gevolgen van de sluiting voor omliggende scholen, voor de leerlingen en hun ouders. Een zware beslissing als deze moet naar het oordeel van de regering berusten op informatie die zo volledig mogelijk is.

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 medezeggenschapsraad toegankelijk is, zodat ook de medezeggenschapsraad kan signaleren wanneer de leerresultaten achteruit gaan en in staat is daarin een eigen rol te spelen.

Mogelijk is hier sprake van een misverstand. Een Venster «Leeropbrengsten» bestaat niet. In het voortgezet onderwijs bestaat wél «Venster voor verantwoording» (Vensters VO). Deelname daaraan heeft een vrijwillig karakter. Inmiddels doet 97% van de VO-scholen mee aan Vensters VO. Deze scholen kunnen zelf, in samenspraak met hun medezeggenschapsraad, beslissen of zij de medezeggenschapsraad inzage geven in het rapport Examenresultaten. Zoals ook in de Wet medezeggenschap op scholen is aangegeven dient de medezeggenschapsraad alle informatie te ontvangen die nodig is voor de vervulling van zijn taak. Daarnaast kan de medezeggenschapsraad het bevoegd gezag altijd vragen om de informatie die hij noodzakelijk acht voor het zinvol uitoefenen van zijn functie.

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.

De sanctie op langdurig achterblijvende kwaliteit van een school is het sluiten van de school. Het aantal scholen voor (v)so is beperkt en ook bieden zij niet allemaal hetzelfde type onderwijs. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat er in een samenwerkingsverband of grotere regio maar één school voor zeer moeilijk lerende kinderen is. Sluiting van die school zou betekenen dat de leerlingen naar een school in een ander samenwerkingsverband of regio zouden moeten.

De leden van deze fractie sluiten af met de vraag in hoeverre hier een relatie speelt met passend onderwijs, waarbinnen de samenwerkingsverbanden een alternatieve oplossing gezocht moet worden, zo vragen deze leden.

Het sluiten van een school kan betekenen dat er binnen een samenwerkingsverband geen dekkend aanbod meer is. De wet eist echter een dekkend aanbod van onderwijsvoorzieningen en het samenwerkingsverband zal dat aanbod dan moeten realiseren met een school in een ander samenwerkingsverband.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag een reactie van de regering op de suggestie van de VO-raad een verbetertermijn van ten minste 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.

Op de eerste vraag is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie. Het voortgezet onderwijs en het primair onderwijs hebben hun eigen sectorspecifieke methodiek. In het primair onderwijs wordt per schooljaar vastgesteld of sprake is van onvoldoende leerresultaten, zodat een gerealiseerde verbetering het volgende schooljaar zichtbaar is. In het voortgezet onderwijs worden de leerresultaten achteraf over een periode van drie jaar vastgesteld. Ook dan zal een gerealiseerde verbetering zichtbaar zijn, maar minder sterk dan in het primair onderwijs, omdat in het oordeel ook de twee voorgaande jaren worden meegewogen.

Ook vragen deze leden een reactie op de suggestie om 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. Zij ontvangen hierop graag een toelichting. Hierop is reeds ingegaan (onder 4) bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie.

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.

Het is in eerste instantie aan het bestuur van de school om de ouders te informeren over de kwaliteit van het onderwijs. Onafhankelijk van eventuele actieve informatieverstrekking door het bestuur kunnen ouders de rapporten van alle schoolbezoeken op de website van de inspectie raadplegen. Ook bestaat de mogelijkheid om informatie op te zoeken in Venster voor verantwoording. Zij kunnen zich ook abonneren op een dienst van de inspectie waarmee zij nieuws over de school van hun kinderen ontvangen. Bovendien is het bestuur van een zeer zwakke school al verplicht om de ouders te informeren (artikel 45a WPO en 23c WVO).

De leden van de D66-fractie willen de termijn voor verbetering niet oprekken, maar vragen wel of niet beter aangesloten kan worden bij de jaarcyclus van scholen.

Het moment waarop een school of afdeling als zeer zwak wordt beoordeeld (dit is de datum waarop het rapport van bevindingen wordt vastgesteld), is de startdatum voor de verbetertermijn. Dat kan dus op ieder moment in een lopend kalenderjaar of schooljaar zijn. Het aansluiten bij de jaarcyclus van scholen zou de verbetertermijn die de regering wil terugbrengen van twee naar één jaar alsnog kunnen oprekken tot (bijna) twee jaar. Dit is ongewenst en ook onnodig. Hierop is ook reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen onder 2.

6. Overig

Advies Raad van State en Nader rapport

De leden van de VVD-fractie merken op dat naar aanleiding van de motie-Elias² inzake artikel 23 Grondwet en de brief van de Staatssecretaris hierover,³ het standpunt van de Kamer is bevestigd dat artikel 23 Grondwet niet misbruikt mag worden om slecht onderwijs te geven.⁴ Toch wordt naar de mening van de leden van genoemde fractie 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.

Zoals reeds aangegeven bij de beantwoording van een vraag van de leden van de SGP-fractie onder 3 is de regering van mening dat uit de wet duidelijk blijkt dat onderwijs meer is dan onderwijs in taal en rekenen. Echter niet alle wettelijke voorschriften die een rol spelen als het gaat om kwaliteit van het onderwijs hebben een omschrijving met een «minimum

² Kamerstuk 33 000, nr. 83.

³ Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 164.

⁴ Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 83.

invulling». Zo'n minimum invulling is wél opgenomen in artikel 10a WPO en artikel 23a1 WVO.

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.

Bij de totstandkoming van de WOT is aangegeven dat het begrip kwaliteit een overkoepelend begrip is. Het heeft betrekking op verschillende aspecten van het onderwijs. Sommige van deze aspecten worden van zo groot belang geacht dat daarvoor bepaalde voorschriften zijn gegeven: de in de sectorwetten opgenomen eisen (deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden). Van andere aspecten is het van belang dat daarover door de inspectie inzicht wordt geboden aan betrokkenen bij het onderwijs: de aspecten van kwaliteit. Dat zijn in formele zin geen deugdelijkheidseisen maar wel aandachtspunten die mede bepalend zijn voor het oordeel van de inspectie over een school. In de WVO en WPO is als deugdelijkheidseis vastgelegd dat scholen die over een bepaalde periode niet de minimaal vereiste leerresultaten realiseren gesloten kunnen worden. Beide wetten bepalen dat de inspectie oordeelt of er sprake is van voldoende kwaliteitsverbeteringen. Alleen als de inspectie oordeelt dat er sprake is van onvoldoende verbeteringen kan de in de sectorwetten vastgelegde bekostigingssanctie toegepast worden. De juridische onderbouwing van het «vertrouwen» van de inspectie is dus zowel in de sectorwetten als in de Wet op het onderwijstoezicht vastgelegd.

Verhouding van het wetsvoorstel tot andere maatregelen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een toelichting te geven op de interactie tussen verschillende maatregelen en eventueel (negatieve) gevolgen hiervan. Ook vragen deze leden of de regering uiteen kan zetten hoe zij aankijkt tegen het ambitieuze tijdspad van verschillende maatregelen, zoals de verzwaring van de slaag/zakregeling, de rekentoets, de aanscherping van het Toezichtskader 2013 en deze aangekondigde wetswijziging.

De regering is zich bewust van het feit dat er in relatief korte tijd een aantal kwaliteitsbevorderende maatregelen van kracht worden in (met name) het voortgezet onderwijs. Dit vraagt om een zorgvuldige invoering waarbij scholen tijdig worden geïnformeerd zodat zij zich gedegen kunnen voorbereiden. In het voorbeeld van de verzwaring van de slaag/zakregeling is gebleken dat scholen goed in staat zijn aan de aangescherpte eisen te voldoen: het aantal geslaagden is in 2013 zelfs gestegen. Daarnaast is het verschil tussen het schoolexamencijfer en het cijfer voor het centraal examen kleiner geworden. Daarmee zijn er minder scholen die onvoldoende scores op deze inspectie-indicator hetgeen op den duur zal leiden tot minder – zeer – zwakke scholen.

Ten aanzien van de rekentoets is onlangs bepaald dat scholen twee jaar extra de tijd krijgen voordat het cijfer voor de rekentoets meeweegt in de slaag/zakbeslissing. Deze maatregel zal vanaf schooljaar 2015–2016 van kracht worden. De regering gaat er vanuit dat dit wetsvoorstel, net als de

slaag/zakregeling, voor veel scholen aanleiding zal zijn extra hard te werken aan de kwaliteit op dit punt. De verwachting is dan ook niet dat dit zal leiden tot een groter aantal scholen met ontoereikende leerresultaten. Ook op het punt van de invoering van het vernieuwde Toezichtskader VO is sprake van een gefaseerde en zorgvuldige invoering. In de eerste plaats doordat het veld bij de vormgeving van dit vernieuwde kader op de gebruikelijke (wettelijk voorgeschreven) wijze is betrokken. In de tweede plaats doordat er eerst uitgebreid is «geoefend» met de toepassing van het kader en de indicatoren voordat een beslisregel is vastgesteld. Bij de herijking van het Toezichtskader VO is een uitgangspunt geweest dat er voor scholen meer ruimte moet zijn zelf het «verhaal achter de cijfers» weer te geven. Dit om te voorkomen dat er sprake is van een eenzijdige nadruk op leerresultaten. De term «aanscherping» is in dit geval dus enigszins misleidend. Het vernieuwde kader maakt juist dat er specifiek (meer maatwerk) en genuanceerder naar de onderwijskwaliteit op de school kan worden gekeken.

Tevens willen de leden van genoemde fractie weten of als gevolg van de verschillende maatregelen de kans niet groot is dat hierdoor (tijdelijk) meer scholen tot (zeer) zwakke school worden benoemd. De regering verwacht dat deze aanscherpingen in combinatie met de preventieve kant van het toezicht van de inspectie juist zullen bijdragen aan de gewenste verbetercultuur en zullen leiden tot vermindering van het aantal zeer zwakke scholen.

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.

De recente sluiting van een aantal scholen die op dat moment (nog) niet zeer zwak waren verklaard, staat los van de verbetertermijn die met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd en los van de reeds bestaande mogelijkheid van de Minister om een zeer zwakke school te sluiten. In de bedoelde gevallen ging het uiteindelijk telkens om een besluit van het schoolbestuur om de school te sluiten en niet om een ingreep van de overheid.

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.

Bij de wijziging van de WOT zoals die is gerealiseerd met Stb. 2012, 118 heeft als gevolg van een aangenomen amendement een vernummering plaatsgevonden van de leden van artikel 11 van de WOT. Abusievelijk is die vernummering niet doorgevoerd in artikel 10a WPO en artikel 23a1 WVO. Deze omissie wordt hersteld met de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging.

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 informatieplicht is inderdaad al wettelijk vastgelegd. Het onderhavige wetsvoorstel vult die verplichting echter aan door een termijn te stellen waarbinnen die melding moet worden gedaan.

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.

Volgens de grammaticale en semantische wetsuitleg kan er geen misverstand zijn. Er staat «ernstig *of* langdurig» en niet «ernstig *en* langdurig» tekortschieten. Dat houdt in dat er als alternatief naast «ernstig tekortschieten» ook afzonderlijk «langdurig tekortschieten» kan voorkomen. In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2000/01, 27 783, nr. 3, blz. 35,) bij artikel 13 (dat is het huidige artikel 14) staat «Het kan echter voorkomen dat de situatie dermate ernstig is, dat de inspectie het noodzakelijk acht de Minister meteen te informeren, zodat snelle bestuurlijke actie kan worden ondernomen.» Hieruit blijkt naar het oordeel van de regering dat ernstig en langdurig criteria zijn die los van elkaar kunnen gelden.

Tenslotte vragen de leden van genoemde fractie waarom in het voorgestelde tweede lid, in tegenstelling tot andere bestaande bepalingen, enkel wordt gesproken over ernstig tekortschieten.

In de bepaling is reeds een termijn genoemd, namelijk langer dan een jaar ernstig tekortschieten. De combinatie «langer dan een jaar» en «langdurig» zou niet logisch zijn.

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