

WIJ  BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W05.13.0078/I

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

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is 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 te maximeren tot een jaar en dat daartoe een wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht noodzakelijk is;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

In de Wet op het onderwijstoezicht worden de volgende wijzigingen aangebracht:

A

In artikel 11, vierde lid, wordt "een door haar aangegeven termijn" vervangen door: na ten hoogste één jaar.

B

In artikel 14 wordt het tweede lid vernummerd tot het derde lid en wordt een nieuw tweede lid ingevoegd, luidend:

2. De inspectie informeert Onze Minister in elk geval indien naar het oordeel van de inspectie de kwaliteit van het onderwijs op een instelling die bestaat uit een basisschool als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en op een instelling waar onderwijs wordt gegeven van de soorten, genoemd in artikel 23a1, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs langer dan een jaar ernstig tekortschiet zonder dat de kwaliteitsverbeteringen, bedoeld in artikel 11, vierde lid, voldoende zijn gerealiseerd. De inspectie stelt in dat geval voor toepassing te geven aan artikel 164b van de Wet op het primair onderwijs of artikel 109a van de Wet op het voortgezet onderwijs.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

W05.13.0078/I

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

AANLEIDING VOOR DIT WETSVOORSTEL

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 en ernstig te kort; 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 dan wel opheffing van de school, is er een aantal jaren sprake van ernstige of langdurige 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 ernstige of langdurige tekortschietende leerresultaten een bekostigingssanctie 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 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 de wet zal worden aangepast.

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

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 tussentijdsonderzoek 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, 31293, nr. 106.

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 bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht ("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. De Onderwijsraad heeft in zijn advies "Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief" 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 de mening van de regering voldoende procedurele waarborgen. Het ontwerp-rapport dat door de inspectie is opgesteld wordt in het kader van hoor en wederhoor voorgelegd aan het bevoegd gezag voordat het rapport wordt vastgesteld. Indien de inspectie van oordeel is dat sprake is van ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs, informeert de inspectie de minister. 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, waarna het voornemen tot het besluit aan het bevoegd gezag zal worden uitgereikt. Het bevoegd gezag kan gebruik maken van de mogelijkheid om gehoord te worden. Tegen het definitieve besluit de school te sluiten, staan de normale 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 ultimum remedium en wordt slechts in overweging genomen als 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 standaard 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 over de te treffen maatregelen. De minister heeft vervolgens de mogelijkheid de school te sluiten.

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 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, waar na de inspectie de school meldt aan de minister.

3. ULTIEME SANCTIE

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 verbeteren. De nu door de regering voorgestelde verkorting van de verbetertermijn doet op de eerste plaats recht aan het belang van voldoende kwalitatief onderwijs van leerlingen en is, dankzij preventieve maatregelen, haalbaar voor zeer zwakke scholen.

Sinds enige tijd is het toezicht op het onderwijs risicogericht. Als de leerresultaten van een school gedurende drie jaar tekortschieten stelt de inspectie in ieder geval een kwaliteitsonderzoek in. Dit gebeurt daarnaast ook geregeld preventief en op basis van signalen. Als uit dat onderzoek blijkt dat zowel de resultaten als het onderwijsleerproces onvoldoende zijn, wordt de school gekwalificeerd als zeer zwak. Als de opbrengsten daartoe aanleiding geven doet de Inspectie van het Onderwijs onderzoek naar het onderwijsleerproces op de school (of, in het voortgezet onderwijs, de schoolsoort of leerweg). Indien dit onderzoek als uitkomst heeft dat de school zeer zwak is, is de school (het bestuur) verplicht een verbetertraject op te starten. Indien uit het onderzoek van de inspectie het oordeel 'zeer zwak' komt, hebben het bestuur en de betreffende school in beginsel nog twee jaar de tijd om de opbrengsten en/of het onderwijsleerproces op orde te brengen zodat de onderwijskwaliteit weer voldoende is. 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 – of langer - onder de maat kan presteren, voordat de minister kan ingrijpen.

4. TERUGDRINGEN AANTAL ZWAKKE EN ZEER ZWAKKE SCHOLEN

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 zzs) 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 0,6% en 0,9% in september 2011.

*Ontwikkeling percentage zeer zwakke scholen**

	1 januari 2009	1 januari 2010	1 september 2010	1 september 2011
PO	1,5	1,3	1,0	0,6
VO	1,9	1,0	1,1	0,9

* 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 gaat⁴ 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 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.⁵ Aan de Tweede Kamer is op 10 februari 2011 toegezegd⁶ 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 'risicoscholen' (scholen waarbij sprake is van dalende opbrengsten).

⁴ "Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs 2006-2010", Inspectie van het Onderwijs (2010),

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 31 293, nr. 134.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 31293, nr. 106.

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, volgt een formele waarschuwing.⁷ 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 (de school) vanaf dat moment nog één jaar om het onderwijsleerproces en/of de leerresultaten 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 attentie 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.

Tijdelijnen huidig en nieuw toezicht⁸

	Huidige tijdelijn PO		Nieuwe tijdelijn PO
2011: Onvoldoende leerresultaten	Geen actie		Zodra de leerresultaten over 2011 bekend zijn wijst de inspectie het schoolbestuur op de dalende leerresultaten
2012: 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
2013: 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.
2014	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 en doet voorstellen voor maatregelen (sluiting)
2015	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
2016	Minister kan bekostiging beëindigen dan wel school opheffen		

	Huidige tijdelijn VO
--	----------------------

	Nieuwe tijdelijn VO
--	---------------------

⁷ "Toezichtkader PO/VO 2009. Aanpassingen 17 mei 2011", blz. 21.

⁸ De tijdelijnen 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.

2011: Onvoldoende leerresultaten	Geen actie	(Nog) geen actie
2012: Onvoldoende leerresultaten	Geen actie	Zodra de leerresultaten over 2011 bekend zijn wijst de inspectie het schoolbestuur op de dalende leerresultaten
2013: 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
2014	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	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	In het najaar volgt een onderzoek en krijgt de school mogelijk het predicaat zeer zwak
2015	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 (sluiting)
2016	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
2017	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.'*⁹ Dit verrassingseffect zal door de preventie aanpak van de inspectie verdwijnen, waardoor in de praktijk deze scholen eerder kunnen beginnen zich te verbeteren.

Speciaal (basis)onderwijs

De bepaling over de minimumleerresultaten en de daaraan gekoppelde sanctiemogelijkheid van beëindiging van de bekostiging gelden voorsnog 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 voorsnog niet gelden voor deze scholen. Na 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 onderwijs¹⁰) zullen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs nieuwe eisen gelden. De inspectie zal op basis van de gewijzigde Wet op de expertisecentra een nieuw, aangepast toezichtskader ontwikkelen. Over het aangepaste kader zal de inspectie eerst overleg voeren 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

⁹ "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.

¹⁰ Stb. 2012, 545 en 631

betekenen voor het aantal zeer zwakke scholen in deze sector (dat aantal is momenteel relatief groot). Het is daarom raadzaam eerst ervaring op te doen met het voor de scholen nieuwe toezichtskader en de bijhorende normering voordat eenzelfde verbetertermijn voor zeer zwakke scholen zal gelden in het speciaal onderwijs.

Bovendien geldt voor zowel het speciaal basisonderwijs als het speciaal onderwijs dat er nog geen minimumeisen voor de leerresultaten zijn vastgelegd in respectievelijk de WPO en de WEC. Daarmee ontbreekt de wettelijke basis voor het toepassen van maatregelen zoals (maar niet uitsluitend) het opheffen van een school of stoppen van de bekostiging. Het voorstel dat beoogt de invoering van een centrale eindtoets te regelen¹¹ geldt evenzeer voor scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. In de memorie van toelichting op dat wetsvoorstel is aangegeven dat de invoeringstermijn voor een centrale eindtoets en de introductie van minimumnormen 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.

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 verbetertermijn niet zal leiden tot meer scholen waarvan de bekostiging zal worden beëindigd of die zullen worden opgeheven. Het onderhavige wetsvoorstel voegt niets toe aan de al bestaande instrumenten.

Daarnaast geldt dat de inspectie voor de beoordeling van de leerresultaten (opbrengsten) en het onderwijsleerproces gebruik maakt 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 te doen gebruikelijk 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 wetsvoorstel gaat uit 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 er een melding aan de minister worden gedaan dat de school langer dan één jaar zeer zwak is.

Indien de school wordt gesloten is de inspanning er ook hier in de eerste plaats 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 betreffende 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.

5. FINANCIËLE GEVOLGEN

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

11 Kamerstukken II 2011/12, 33157, nr. 3.

6. ADMINISTRATIEVE LASTEN

Deze wetwijziging 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.

7. 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 Uivoering Onderwijs heeft een paar kleine tekstuele opmerkingen 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. Hiervoor is echter niet gekozen omdat de afweging in een dergelijk ernstig geval aan de minister is. Indien een school door de inspectie is aangemeld zal de minister onderzoek doen om te komen tot een weloverwogen oordeel voor wat betreft de mogelijke sluiting en de gevolgen daarvan. 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.

8. OVERLEG MET ONDERWIJSORGANISATIES

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn diverse organisaties voor het funderend onderwijs geraadpleegd.¹² 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 wetwijziging overbodig.

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 werklust 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 bereikt zijn. Dit is bestuurlijk ook de juiste proportie: het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de informatievoorziening naar ouders over de onderwijskwaliteit. Alleen wanneer het bestuur dusdanig faalt in zijn opdracht om voldoende onderwijskwaliteit te realiseren dat een school zeer zwak wordt, is er een wettelijke plicht om de ouders te informeren.

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 minste) een schooljaar. Op die manier zou er genoeg tijd zijn om te werken aan betere (voldoende) opbrengsten. De regering kiest ervoor om vast te houden aan de verbetertermijn van één jaar. De consequentie van een termijn van (ten minste) een

¹² 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.

schooljaar, zoals de organisaties vaststellen, is dat de verbetertermijn weer 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 in de memorie van toelichting is uiteengezet erkent de regering voluit de belangen van de leerlingen in het speciaal (basis)onderwijs. Hij acht de maatregel van sluiting van scholen of het stoppen van de bekostiging 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.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, 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 1, onderdeel B

In dit onderdeel wordt geregeld dat de inspectie verplicht is aan de minister te melden indien de kwaliteitsverbeteringen niet zijn gerealiseerd. De voorgestelde maatregel is in dat geval toepassing te geven aan de ultieme sanctie: sluiting van de school. Het is aan de minister om al dan niet die sanctie op te leggen.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker