

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 211

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2009

Tijdens een Algemeen Overleg van 3 juni 2009 met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de «Kwaliteit van onderwijs in stedelijk en regionaal gebied» is de toezegging gedaan een escalatielader toe te sturen die de inspectie hanteert bij het toezicht op (zeer) zwakke scholen in het primair en voortgezet onderwijs: een stappenplan met een aanduiding van tijdsbestekken per fase. Hierbij is afgesproken het stappenplan toe te sturen vóór de behandeling van het wetsvoorstel goed onderwijs, goed bestuur (Kamerstukken 2008–2009, 31 828). In deze brief staat eerst het stappenplan op hoofdlijnen. Aansluitend volgt per fase een toelichting.

Stappenplan toezicht (zeer) zwakke scholen

Iedere zwakke en zeer zwakke school krijgt een toezichtproces op maat. Het maatwerk is telkens een variatie op een standaard aanpak. In het onderstaande stappenplan staat de standaard aanpak en de standaard doorlooptijd. In de toelichting op het stappenplan wordt ingegaan op mogelijke variaties daarbinnen.

0-Fase: Preventief Toezicht	Doorlooptijd
<ul style="list-style-type: none">• Voorkomen dat scholen zwak worden• Voorkomen dat zwakke scholen zeer zwak worden• Voorkomen dat scholen opnieuw zeer zwak worden	permanent
Fase 1: Detectie (zeer) zwakke scholen	
<ul style="list-style-type: none">• Jaarlijkse analyse van de opbrengsten• Bij onvoldoende opbrengsten: onderzoek naar het onderwijsleerproces• Bij zwakke en zeer zwakke scholen volgt intensief toezicht	5–6 maanden

Fase 2: Intensief toezicht

- De inspectie houdt intensief toezicht op het verbetertraject dat schoolbestuur uitvoert 1–2 jaar
- De inspectie doet tussentijds onderzoek na 1 jaar en afrondend onderzoek na max. 2 jaar
- Bij onvoldoende resultaten tijdens het verbetertraject volgen escalatiestappen door de inspectie
- Indien escalatiestappen door de inspectie niet werken volgt melding aan de minister

Fase 3: Melding aan de minister

- Bestuurlijke afspraken in overeenstemming met het bevoegd gezag variabel
 - (bij inwerkingtreding wetsvoorstel goed bestuur: aanvullende mogelijkheid van eenzijdig opleggen van maatregelen door minister)
-

Toelichting**0-fase: Preventief toezicht**

Het beleid met betrekking tot (zeer) zwakke scholen legt een sterke nadruk op preventie. Via de Kwaliteitsagenda's PO en VO wordt kwaliteitsverbetering bij alle scholen nagestreefd. Belangrijk speerpunt van de kwaliteit-sagenda's is opbrengstgericht werken. Opbrengstgericht werken betekent ook dat schoolbesturen gericht sturen op basis van onderwijsopbrengsten. Schoolbesturen moeten in nauwe samenspraak met hun scholen zelf signaleren wanneer de opbrengsten teruglopen en scholen zwak of zeer zwak dreigen te worden. De schoolbesturen worden door de PO-Raad en VO-Raad ondersteund bij de invoering van systemen voor vroegsignalering van kwaliteitstekorten.

Het toezicht van de inspectie op zwakke en zeer zwakke scholen is ook gericht op preventie. Deze preventie bestaat op hoofdlijnen uit drie onderdelen:

- a. Voorkomen dat scholen zwak worden: de inspectie waarschuwt schoolbesturen als de opbrengsten achteruitgaan
- b. Voorkomen dat zwakke scholen zeer zwak worden: de inspectie ziet op zwakke scholen op dezelfde intensieve wijze toe als bij zeer zwakke scholen
- c. Voorkomen dat zeer zwakke scholen die zich hebben verbeterd opnieuw zeer zwak worden door deze scholen onder verscherpt toezicht te blijven houden

Preventie: voorkomen van onvoldoende opbrengsten

Een school wordt zwak wanneer de onderwijsopbrengsten onvoldoende zijn. Voorkomen dat scholen zwak worden betekent dat moet worden voorkomen dat scholen onvoldoende opbrengsten hebben. (In het wetsvoorstel goed onderwijs, goed bestuur wordt de term «minimum leerresultaten» gebruikt in relatie tot de opbrengsten).

De onderwijsopbrengsten worden gemeten op basis van 3 opeenvolgende jaren. Als de opbrengsten van een school 3 opeenvolgende jaren onder een relatieve norm zijn, heeft de school in het 3e jaar onvoldoende opbrengsten. Grofweg scoort ieder jaar 25–30% van de scholen onder de relatieve norm. Op basis van het feit dat scholen 1 of 2 jaar onder een relatieve norm scoren kan niet worden geconcludeerd dat deze scholen structureel slechter presteren dan vergelijkbare scholen. Bij 1 jaar onder

de relatieve norm kan sprake zijn van een incident en ook bij 2 jaar onder de relatieve norm kan sprake zijn van (statistisch) toeval.

Voor de duidelijkheid: de school is dus niet eerst drie jaar zwak voordat de inspectie ingrijpt. De school kan dus pas *na* drie jaar zwak of zeer zwak zijn. Dit betekent niet dat de inspectie niets doet als scholen in de eerste twee jaar onder de relatieve norm scoren. In het PO krijgen schoolbesturen bv. een waarschuwing als ze voor het 2e opeenvolgende jaar onder de relatieve norm scoren (het 1e jaar informeert de inspectie de schoolbesturen sec). De meeste schoolbesturen sturen tijdig bij en zorgen dat de opbrengsten van de school niet onvoldoende worden.

Fase 1: Detectie zeer zwakke scholen

Door de invoering van het risicogericht toezicht wordt zo snel mogelijk geconstateerd dat een school zeer zwak is. Vóór de invoering van het risicogericht toezicht duurde het 1 tot 3 jaar voor werd vastgesteld dat een school zeer zwak was. Dit kwam doordat de schoolbezoeken periodiek waren, met in de regel tussenpozen van 4 jaar. In het risicogericht toezicht worden jaarlijks de opbrengsten van álle scholen geanalyseerd. Wanneer een school zeer zwak is geworden, wordt dit binnen 5 tot 6 maanden gedetecteerd.

Een zeer zwakke school heeft én onvoldoende onderwijsopbrengsten én een onvoldoende onderwijsleerproces. Eén keer per jaar worden de opbrengsten van een school vastgesteld (op basis van de opbrengsten van 3 opeenvolgende jaren, zie voorgaande). Indien de opbrengsten onvoldoende zijn wordt dit direct geconstateerd en wordt onderzoek naar het onderwijsleerproces gedaan. Indien ook het leerproces onvoldoende scoort is de school zeer zwak. De opbrengstanalyse en het onderzoek naar het onderwijsleerproces hebben een doorlooptijd van ongeveer 5–6 maanden, inclusief de wederhoor.

Indien wordt vastgesteld dat een school zeer zwak is wordt de school op de openbare lijst van zeer zwakke scholen op internet geplaatst. Sinds kort staat ook de naam van het bevoegd gezag op de lijst. Deze lijst wordt maandelijks geactualiseerd.

Fase 2: Intensief toezicht zeer zwakke scholen

Zodra wordt vastgesteld dat een school zeer zwak is start het verbetertraject. Het schoolbestuur draagt de verantwoordelijkheid en kan zich hierbij laten ondersteunen door een analyseteam (PO) en/of het steunpunt zeer zwakke scholen (PO en VO). In de regel huren schoolbesturen externe deskundigen in voor het verbetertraject. Het steunpunt en analyseteam helpen bij het selecteren van bekwame externe deskundigen. Hieronder ligt de focus op de rol van de inspectie.

Aan de start van het verbetertraject maakt het schoolbestuur een verbeterplan. De inspectie beoordeelt het verbeterplan en stelt op basis daarvan een toezichtplan op. In het toezichtplan staan concrete prestatieafspraken en controlemomenten. Het traject van intensief toezicht is **maatwerk** en afhankelijk van de resultaten die de school boekt.

Op hoofdlijnen zijn er 2 mogelijke resultaten van het verbetertraject:

- a. De school verbetert zich en krijgt het predicaat zwak of voldoende:
 - Na *1 jaar* als bij het tussentijds onderzoek blijkt dat de school niet langer zeer zwak is. Het intensief toezicht blijft doorlopen.
 - Na *2 jaar* als bij het afrondend onderzoek blijkt dat de school niet langer zeer zwak is.

- b. De school verbetert zich niet en wordt gemeld bij de minister van OCW:
- Aan het begin of lopende het verbetertraject indien de inspectie geen vertrouwen (meer) heeft in het verbetertraject.
 - Na 2 jaar als bij het afrondend onderzoek blijkt dat de school nog steeds zeer zwak is.

De tijd dat een school zeer zwak is, is 1 tot 2 jaar. Bij wijze van hoge uitzondering kan de inspectie de school maximaal 1 jaar verlenging van het verbetertraject geven als bij het afrondend onderzoek (na 2 jaar) blijkt dat de school weliswaar nog steeds zeer zwak is, maar dat het zeer aanneemelijk is dat de kwaliteit binnen 1 jaar wél op orde is.

Interventies door de inspectie tijdens het intensief toezicht

Indien de inspectie tijdens het intensief toezicht merkt dat schoolbesturen hun afspraken niet nakomen of onvoldoende resultaten kan de inspectie uit een aantal interventies kiezen (geen chronologische opbouw):

- *Bestuurlijk gesprek met de hoofdinspecteur*
In dit gesprek wordt over de oorzaken van de vertraging besproken en kan een officiële waarschuwing worden gegeven. Tevens worden er nieuwe prestatieafspraken gemaakt.
- *Schriftelijke waarschuwing door hoofdinspecteur*
In de schriftelijke waarschuwing staat, bij wijze van laatste kans, binnen welke termijn, welke resultaten dienen te zijn bereikt, en wat de consequenties zijn als dit niet gerealiseerd wordt.
- *Bestuurlijk gesprek «worst case scenario»*
Met het schoolbestuur worden afspraken gemaakt over de voornemens van het schoolbestuur voor het geval de prestatieafspraken niet (kunnen) worden nagekomen. Hierbij kan gedacht worden aan het uit eigen beweging sluiten van de school of de school overdragen aan een ander bevoegd gezag.
- *Melding aan de minister.*
Als de inspectie geen vertrouwen heeft in de kwaliteitsverbetering of als onvoldoende resultaten zijn behaald, meldt de inspectie de school aan bij de minister voor het treffen van bestuurlijke maatregelen.

Fase 3: Melding aan de minister van OCW

Tot op heden zijn alle scholen er in geslaagd het verbetertraject succesvol af te ronden. Een zeer beperkt aantal scholen heeft dit pas gerealiseerd ná bij de minister te zijn gemeld. Enkele zeer zwakke scholen zijn door een beslissing van het betrokken bevoegd gezag opgeheven of gefuseerd.

De aanpak na melding aan de minister is maatwerk, afhankelijk van:

- Moment van melding aan minister: wordt de school aan het begin of tijdens het verbetertraject gemeld
- Toegankelijkheid van het stelsel: is er op redelijke afstand een alternatief voor de leerlingen (speelt vooral bij speciaal onderwijs)
- Aard en ernst van de kwaliteitstekorten, waaronder begrepen de voortgang van het verbetertraject
- Bijzondere omstandigheden, zoals bv. conflicten tussen bestuur, schoolleiding en ouders

Om zicht te krijgen van de doorlooptijd in geval van melding aan de minister staan in de volgende tabel alle scholen die op basis van artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht bij de minister zijn gemeld, in verband met ernstige of langdurige zeer zwakke kwaliteit.

Nr.	Datum zeer zwak	Datum melding aan minister	Datum einde zeer zwak of opheffing	Periode zeer zwak (vanaf detectie)	Periode onder minister
1. VO	03-2005	04-2008	10-2008	3½ jaar	½ jaar
2. EC	04-2005	02-2007	06-2008	3¼ jaar	1½ jaar
3. PO	07-2005	10-2006	11-2007	2¼ jaar	1 jaar
4. PO	11-2005	11-2006	06-2009	3½ jaar	2½ jaar
5. PO	12-2005	04-2006	03-2008	2¼ jaar	2 jaar
6. PO	12-2005	05-2006	07-2007	1½ jaar	1 jaar
7. PO	03-2006	10-2008	07-2009	3¼ jaar	¾ jaar

Uit de tabel wordt duidelijk dat 4 van de 7 gevallen in een vroegtijdig stadium bij de minister zijn gemeld. In 3 van de 7 gevallen is de school pas aan het einde van het verbetertraject gemeld aan de minister.

In alle gevallen is de school opgeheven of niet langer zeer zwak. In 3 van de 7 gevallen heeft het verbetertraject net zo lang geduurd als bij reguliere scholen. In 4 van de 7 gevallen heeft het verbetertraject meer dan 3 jaar geduurd.

In alle bovenstaande gevallen zijn, ná melding aan de minister, in overeenstemming met het bevoegd gezag bestuurlijke afspraken gemaakt. Indien nodig is bestuurlijke druk uitgeoefend om afspraken tot stand te brengen.

Het wetsvoorstel goed onderwijs, goed bestuur schept de mogelijkheid om eenzijdig bestuurlijke maatregelen op te leggen. Deze stok achter de deur zal de druk op het schoolbestuur in het hele traject van intensief toezicht vergroten. Wij hopen dan ook op een voorspoedige behandeling van het wetsvoorstel goed onderwijs, goed bestuur.

De staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart