

Vergaderjaar 2008–2009

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 28

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2009

Inleiding

Kinderen hebben recht op onderwijs van goede kwaliteit. Zeer zwakke scholen bieden dat niet en zijn dan ook ongewenst. Een doelstelling van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs is het aantal zeer zwakke scholen met de helft terugbrengen en de tijd dat een school zeer zwak is minimaliseren. Bij de behandeling van de onderwijsbegroting 2009 heeft de Kamer een motie aangenomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 126) waarin wordt gevraagd om een plan voor de aanpak van zeer zwakke scholen. Deze motie beschouw ik als een ondersteuning van mijn voornemen de aanpak van zeer zwakke basisscholen verder te intensiveren. Hierbij stuur ik u het actieplan voor zeer zwakke basisscholen toe. Voor de aanpak van de zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs ontvangt u op korte termijn separaat een plan.

In het actieplan vindt u maatregelen die OCW al eerder heeft genomen (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 293, nr. 18) en een aantal aanvullende maatregelen. Het actieplan bestaat uit de volgende onderdelen:

1. De doelstelling uit de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs.
2. De verdere aanscherping van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs.
3. Het versterken van bestuur en schoolleiding.
4. Bestuurlijke krachtenbundeling bij concentraties van zeer zwakke scholen.
5. Het wetsvoorstel goed onderwijs en goed bestuur.
6. Onderzoek en ontwikkeling door Landelijke Pedagogische Centra.

1. Doelstelling Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs

Het doel van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs is de kwaliteit van het primair onderwijs verbeteren. Dit geldt voor alle scholen, niet alleen voor de zwakke en zeer zwakke scholen. Het maximaal benutten van het talent van ieder kind en het verder versterken van de wil van scholen om te verbeteren zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Het gaat bijvoorbeeld om projecten op het gebied van taal en rekenen, de versterking van het onderwijskundige leiderschap en om meer aandacht van scholen voor hun «leeropbrengsten». De maatregelen worden in onderlinge samenhang uitgewerkt en versterken elkaar. Ze moeten leiden tot onderwijs van goede kwaliteit, ook voor de zwakke en zeer zwakke scholen.

In de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs is een specifieke doelstelling opgenomen voor de aanpak zeer zwakke scholen omdat ieder kind recht heeft op onderwijs van voldoende basiskwaliteit. De doelstelling is dat in 2011 het aantal zeer zwakke scholen met de helft is teruggebracht. Als ijkpunt geldt 1 november 2007, met 95 zeer zwakke scholen. De periode dat een school zeer zwak is, moet zijn geminimaliseerd. In plaats van een daling van het percentage zeer zwakke scholen is er een lichte stijging. Op 1 januari 2009 is sprake van 108 zeer zwakke scholen. De verklaring voor deze stijging is dat de inspectie de scholen scherper beoordeelt. De inspectie spreekt tegenwoordig ieder jaar over de «onderwijsopbrengsten» van alle scholen een oordeel uit. Hierdoor wordt eerder vastgesteld dat een school zwak of zeer zwak is en kan sneller worden ingegrepen. De tijd dat een kind op een zeer zwakke school zit wordt als gevolg korter. Dit is positief en belangrijk voor de doelstelling om deze tijd te minimaliseren. Voor het halveren van het aantal zeer zwakke scholen betekent dit dat met nog meer inzet en daadkracht gewerkt moet worden om deze doelstelling te halen.

Motie van de Kamer: een school kan nooit langer dan een jaar zeer zwak zijn

De Kamer heeft OCW een plan gevraagd dat moet voorkomen dat een school langer dan een jaar zeer zwak is. Dit voorstel voor een ingrijpende verkorting van de tijd dat een school zeer zwak is wordt onderschreven. De tijd dat een school zeer zwak is wordt verkort door de invoering van een tussentijds kwaliteitsonderzoek door de inspectie, na omstreeks één jaar (voorheen deed de inspectie alleen aan het eind van het verbetertraject, na 2 jaar, een kwaliteitsonderzoek). Wanneer bij het tussentijdse kwaliteitsonderzoek blijkt dat de school niet langer zeer zwak is, kan de school het stempel zeer zwak kwijtraken. De mogelijkheid om tussentijds het predicaat zeer zwak kwijt te raken, is voor de scholen waarschijnlijk een belangrijke stimulans om hun kwaliteit zo snel mogelijk te verbeteren. Het tussentijds onderzoek kan, wanneer blijkt dat onvoldoende voortgang is geboekt, ook leiden tot de inzet van krachtigere interventies door de inspectie.

Dat de school niet langer het stempel zeer zwak heeft betekent overigens niet dat het intensief toezicht wordt beëindigd. Het verbetertraject en het intensieve toezicht worden voortgezet omdat nog moet blijken of de verbetering duurzaam is.

2. Verdere aanscherping van het intensieve toezicht

De inspectie is de afgelopen jaren scherper gaan toezien op de kwaliteit van scholen en doortastender gaan optreden bij zwakke en zeer zwakke scholen. De komende tijd wordt dit toezicht nog verder verscherpt:

- Het toezicht is meer gericht op het signaleren van risico's. Hierdoor kan

eerder geconstateerd worden of scholen zwak of zeer zwak zijn (zie ook eerder in deze brief).

- De inspectie informeert schoolbesturen eerder en indringender als een school zwak of zeer zwak dreigt te worden. Met het schoolbestuur worden afspraken gemaakt om te voorkomen dat deze scholen afglijden.
- Zwakke scholen krijgen te maken met hetzelfde intensieve toezicht-regime als zeer zwakke scholen. Het preventieve effect hiervan moet leiden tot minder zeer zwakke scholen.
- De inspectie maakt meer concrete prestatieafspraken met schoolbesturen over wanneer welke tekortkomingen moeten zijn opgeheven. Hiervoor worden korte verbetertermijnen en oplossingen op maat afgesproken. De inspectie onderzoekt ook lopende het verbetertraject of deze korte verbetertermijnen worden gehaald. Voorheen deed de inspectie alleen aan het einde van het verbetertraject onderzoek. Door dit tussentijds onderzoek kan een school ook eerder het stempel zeer zwak kwijtraken of kan bij onvoldoende voortgang sneller overgegaan worden tot krachtiger interventies.
- De inspectie heeft een aangescherpt interventiebeleid ontwikkeld voor zwakke en zeer zwakke scholen. Schoolbesturen worden scherper aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Het gevoel van urgentie bij schoolbesturen wordt hierdoor vergroot.

Tijdens het algemeen overleg van 13 november 2008 (Kamerstuk 31 293, nr. 24) is toegezegd de Kamer te informeren over de normering voor zwakke en zeer zwakke basisscholen. Deze normering vindt u als bijlage bij deze brief.

3. Versterken van bestuur en schoolleiding

Een belangrijke sleutel voor het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs ligt bij het bestuur en de schoolleiding. Zij zijn tenslotte verantwoordelijk voor het ontstaan van de slechte onderwijskwaliteit en ook voor het verbeteren daarvan. De inspectie spreekt bestuur en schoolleiding wel aan op hun verantwoordelijkheid, maar het is niet hun taak te helpen bij de oplossing van de problemen. Ook vanuit het departement is tot op heden geen actief beleid gevoerd dat is gericht op versterking van bestuur en schoolleiding van zwakke en zeer zwakke scholen. Hier komt verandering in. Aan de PO-Raad is gevraagd om, in overleg met de profielorganisaties, een plan te maken voor een vernieuwd steunpunt zeer zwakke scholen. Hierbij zal het versterken van bestuur en schoolleiding bij de zwakke en de zeer zwakke scholen centraal staan. Dit plan van de PO-raad is uiterlijk 15 maart a.s. klaar.

Een belangrijk aandachtspunt in het plan is een succesvolle start van een verbetertraject. Onderdeel van het plan van de PO-Raad is de inzet van een analyseteam in de beginfase van het verbetertraject. Een analyseteam is een team van experts en is vergelijkbaar met het EHBO-team waar de Kamer om heeft gevraagd. Het analyseteam maakt in de beginfase een analyse van het functioneren van de organisatie (bestuur, schoolleiding, team en de mogelijke meervoudige maatschappelijke problematiek), naast het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van onderwijs. Op basis van deze analyse wordt het verbeterplan opgesteld. Dit verbeterplan is dan gericht op zowel het verbeteren van de onderwijskwaliteit, als op het verbeteren van de organisatie. Het plan van de PO-Raad voorziet in ondersteuning van de schoolbesturen bij het maken van de analyse van de organisatie en bij de voorbereidingen voor het uitvoeren van het verbeterplan.

Een andere belangrijk punt in het plan van de PO-Raad is het voorkomen dat zwakke scholen zeer zwak worden. Een onderdeel van de preventieve maatregelen is dat schoolleiders van zwakke scholen, die op de grens staan van zeer zwak, zich laten ondersteunen door een collega schoolleider (twinning). De kennis en ervaring van deze collega schoolleider helpt bij het voorkomen dat de school zeer zwak wordt. Een andere preventieve maatregel is het ontwikkelen van een instrument om zwakke scholen vroegtijdig te signaleren. Dit instrument is bedoeld voor gebruik door schoolbesturen en (bovenschools) management.

Voor de uitvoering van het plan ontvangt de PO-Raad subsidie van OCW. Als deze subsidie wordt ingezet voor de ondersteuning van specifieke zeer zwakke scholen, gebeurt dit met een bijdrage van het betreffende schoolbestuur (co-financiering).

4. Bestuurlijke krachtenbundeling bij concentraties van zeer zwakke scholen

Uit gegevens van de inspectie blijkt dat sprake is van enkele concentraties van zwakke en zeer zwakke scholen. In zo'n geval maakt OCW afspraken met sectororganisaties en medeoverheden over de aanpak van deze scholen. Het gaat om vrijescholen, scholen in de noordelijke drie provincies, het islamitisch onderwijs en een aantal scholen in de G4. Er zijn de volgende afspraken gemaakt:

- De Vereniging van vrijescholen heeft een taskforce Zwakke Scholen ingesteld die een verbeterplan voor de vrijescholen uitvoert. De rapportages van de taskforce zijn ieder half jaar met OCW besproken. Begin 2009 waren er van de 17 zeer zwakke vrijescholen nog 6 zeer zwak. Het laatste jaar zijn er geen zeer zwakke vrijescholen bijgekomen. Voor de 6 resterende zeer zwakke scholen is het afrondend onderzoek in het kader van het verbetertraject binnen een half jaar uitgevoerd. De verwachting is dat daarmee dit aantal zeer zwakke vrijescholen dan sterk is afgenomen. Met dit resultaat is de inzet van de taskforce een succes.
- Met de gemeente Amsterdam en de schoolbesturen zijn convenantafspraken gemaakt over de aanpak van (zeer) zwakke scholen. In het verlengde daarvan worden met de G4 op dit moment afspraken gemaakt over de verbetering van zwakke en zeer zwakke scholen. Die worden uitgewerkt in de zogenaamde werkagenda's «verbetering kwaliteit PO/VO/MBO» per gemeente. In deze werkagenda's worden daarnaast ook afspraken gemaakt over andere onderwerpen. De Kamer is op 5 februari jl. geïnformeerd over de gekozen aanpak (Kamerstuk 31 289, nr.50).
- De inspectie heeft in het Onderwijsverslag 2006–2007 vastgesteld dat er relatief veel zwakke en zeer zwakke islamitische scholen zijn. Om de kwaliteit van het islamitisch onderwijs te verbeteren heeft de ISBO een plan van aanpak opgesteld. De kwaliteitsaanpak van de ISBO voor de scholen zal worden verstevigd door de aangekondigde versterking van de besturen in het islamitisch onderwijs. Zoals aan de Kamer in november 2008 is aangegeven, verwacht ik nog een advies van de PO-Raad over duurzame bestuurlijke partnerrelaties tussen islamitische schoolbesturen en andere schoolbesturen. Deze partnerrelaties zullen ook helpen de kwaliteitsproblemen op te lossen.
- De Inspectie van het Onderwijs heeft begin 2009 een rapport opgeleverd over de kwaliteit van het onderwijs in de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. Uit dit onderzoek blijkt dat de drie noordelijke provincies relatief veel zwakke en zeer zwakke scholen hebben. Met de noordelijke provincies is afgesproken de kwaliteit van het onderwijs een impuls te geven. Recent bent u geïnformeerd over de stappen die gezet gaan worden (Kamerstuk 31 293, nr. 27).

De afspraken die worden gemaakt in het kader van de bestuurlijke krachtenbundeling moeten op een goede manier worden afgestemd op andere activiteiten. Dit geldt in het bijzonder voor de activiteiten die de PO-Raad in haar plan opneemt.

5. Verruiming interventiemogelijkheden met het wetsvoorstel goed onderwijs en goed bestuur

Wanneer de kwaliteit van een zeer zwakke school onvoldoende verbetert en er ook geen zicht is op verbetering, kan de school door de inspectie bij de minister worden gemeld voor een zogenoemd bestuurlijk natraject. Bij eerdere bestuurlijke natrajecten bleek behoefte aan sterkere interventiemogelijkheden. Op dit moment heeft de minister geen bevoegdheden om stevige maatregelen te nemen in een bestuurlijk natraject. Dit is een van de aanleidingen geweest voor de ontwikkeling van het wetsvoorstel goed onderwijs en goed bestuur (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 828, nr. 1).

In het wetsvoorstel wordt in een artikel over «minimum leerresultaten», een basis gelegd voor het sanctioneren van zeer zwakke scholen. Ook komt er een regeling om de ultieme sanctie, het beëindigen van de bekostiging en het sluiten van de school, te kunnen uitvoeren. Het wetsvoorstel is eind december 2008 aangeboden aan de Kamer voor behandeling.

6. Onderzoek en ontwikkeling door de Landelijke Pedagogische Centra

De Landelijke Pedagogische Centra (LPC's) hebben in het kader van hun onderwijsondersteunende activiteiten de taak om «onderzoek en ontwikkeling» te doen voor scholen. De LPC's hebben onder andere projecten opgezet voor ondersteuning van gemeenten en schoolbesturen die te maken hebben met een concentratie van zeer zwakke scholen. Op basis van praktijkgericht onderzoek worden kennis en hulpmiddelen ontwikkeld die zeer zwakke scholen helpen om er weer bovenop te komen. Bij de opdrachtverlening van het onderzoek speelt de PO-Raad een belangrijke rol, vanwege het afstemmen van de diverse activiteiten. De projecten van de LPC's hebben een langere doorlooptijd en zijn vooral waardevol voor de langere termijn.

Tot slot

Door dit actieplan heb ik vertrouwen dat de verbetering van de kwaliteit van zwakke en zeer zwakke scholen de komende periode met nog meer voortvarendheid ter hand wordt genomen. Zeer zwakke scholen komen eerder van het stempel zeer zwak af en het «afglijden» van zwak naar zeer zwak wordt zoveel mogelijk voorkomen. Dit moet leiden tot een afname van het aantal zeer zwakke scholen zodat zo min mogelijk kinderen onderwijs krijgen dat onder de maat is.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema

Hoofdpijnen normering voor zwakke en zeer zwakke basisscholen¹

De beoordeling van scholen door de inspectie berust op twee pijlers: de onderwijsopbrengsten en het onderwijsleerproces. De inspectie heeft voor de beoordeling van deze pijlers een basisset aan indicatoren ontwikkeld. Op basis van een deel van deze basisset, de zogenoemde normindicatoren, en een beslisregel over deze normindicatoren komt de inspectie tot het oordeel zwak of zeer zwak.

Beslisregel

Bij het oordeel zwak of zeer zwak past de inspectie de onderstaande beslisregel toe:

- Een school is zeer zwak als zij onvoldoende eindopbrengsten heeft EN twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn.
- Een school is zwak als zij onvoldoende eindopbrengsten heeft EN maximaal één normindicator van het onderwijsleerproces onvoldoende is. Of:
- Onvoldoende tussenopbrengsten heeft EN twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces onvoldoende zijn.

Onderwijsopbrengsten

De normindicatoren voor de onderwijsopbrengsten zijn:

- De resultaten van de leerlingen aan het einde van de schoolperiode liggen tenminste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.
- De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen tenminste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.

Onderwijsleerproces

De normindicatoren voor het onderwijsleerproces zijn:

- De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen;
- De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8;
- De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlinggewicht biedt leerinhouden aan bij Nederlandse taal die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand;
- De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer;
- De leraren leggen duidelijk uit;
- De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten;
- De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen;
- De school voert de zorg planmatig uit.

¹ Voor een volledige beschrijving van de werkwijze zie www.onderwijsinspectie.nl.