

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
20 april 2005

Ons kenmerk
PO/BB/05/15886

Uw brief van

Uw kenmerk

Onderwerp

Bestuurlijk natraject zeer zwakke scholen.

Tijdens het overleg (d.d. 9 juni 2004) over het onderwijsverslag 2003 van de inspectie van het onderwijs is met de vaste kamercommissie voor OCW gesproken over een aanpak voor zeer zwakke scholen en de mogelijkheid van een bekostigings sanctie bij tekortschietende kwaliteit. In deze brief wil ik hier nader op ingaan. Parallel aan deze brief stuur ik u mijn beleidsreactie op het onderwijsverslag 2004 van de inspectie.

De brief is als volgt opgebouwd. Eerst wordt kort het traject zeer zwakke scholen voor primair en voortgezet onderwijs toegelicht en welke plaats het inneemt binnen het toezicht van de inspectie. Na een karakteristiek van de huidige zeer zwakke scholen wordt ingegaan op het protocol met de inspectie en de invulling van het bestuurlijk natraject voor primair en voortgezet onderwijs. Voor de BVE-sector wordt al langer gewerkt met bestuurlijke natrajecten volgens een vergelijkbaar protocol. Tot slot komt de mogelijkheid van een bekostigings sanctie bij tekortschietende kwaliteit aan de orde.

Traject zeer zwakke scholen

Leerlingen moeten niet langer dan strikt noodzakelijk onderwijs krijgen op een te slechte school. Het belang van de leerling en de ouders is daarom het uitgangspunt bij de aanpak van zeer zwakke scholen. De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) bepaalt dat de inspectie een nieuw toezichtsarrangement voor zeer zwakke scholen hanteert. Een school wordt door de inspectie als zeer zwak gekwalificeerd als de opbrengsten van de school drie of meer jaren onvoldoende zijn en als essentiële onderdelen van het onderwijsleerproces niet op orde zijn. Met andere woorden indien zowel de resultaten als het onderwijsproces op essentiële punten van onvoldoende kwaliteit zijn.

De inspectie plaatst een zeer zwakke school onder geïntensiveerd toezicht en stimuleert de school via een verbetertraject de kwaliteit weer op peil te brengen. De inspectie meldt een zeer zwakke school pas bij mij als ook na een verbetertraject van maximaal 2 jaar de kwaliteit onvoldoende is verbeterd blijkens een nieuw onderzoek (Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering, OKV) en er ook op korte

termijn (1 jaar) geen zicht is op voldoende verbetering. Mocht het verbetertraject er wel toe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs weer aan de maat is, dan valt de school weer onder regulier toezicht (Periodiek kwaliteitsonderzoek, PKO).

Aantal huidige zeer zwakke basisscholen

Uit het onderwijsverslag (paragraaf 7.2.6) blijkt dat in het basisonderwijs van de 2.068 uitgevoerde periodieke kwaliteitsonderzoeken 34 scholen als zeer zwak zijn beoordeeld. Gezien de ingezette verbetertrajecten is de verwachting - van de inspectie - dat hoogstens een enkele school aan mij gemeld zal worden voor het bestuurlijk natraject.

Het protocol

Ten behoeve van het traject zeer zwakke scholen zijn afspraken op hoofdlijnen gemaakt tussen inspectie en minister over activiteiten en verantwoordelijkheden. De komende twee maanden worden deze afspraken uitgewerkt tot een protocol. De afspraken zijn:

- De inspectie voert haar regulier toezicht uit en meldt welke scholen het geïntensiveerd toezicht krijgen, uitmondend in een OKV. Uit het inspectierapport over de betreffende scholen blijkt duidelijk op welke indicatoren de kwaliteit van de school onvoldoende is, leidend tot de kwalificatie zeer zwak.
- De inspectie meldt een school bij de minister als de inspectie ook na het verbetertraject tijdens een OKV constateert dat de kwaliteit van de school zeer zwak is en dat binnen de termijn van 1 jaar geen zicht is op voldoende verbetering.
- De inspectie kan ook een school bij de minister melden als door bijzondere omstandigheden of incidenten de kwaliteit van de school zeer zwak is, of als de inspectie oordeelt dat een verbetering niet verwacht wordt, zonder dat een periode van 2 jaar geïntensiveerd toezicht is doorlopen. De bijzondere omstandigheden moeten dan een acute melding noodzakelijk maken.
- De minister geeft invulling aan het bestuurlijk natraject voor de gemelde school.
- De minister verzoekt de inspectie de school tijdens het bestuurlijk natraject te monitoren en na afloop ervan de kwaliteit van de school opnieuw te beoordelen.
- De inspectie meldt de minister haar beoordeling van de kwaliteit, en beschrijft daarbij de verbeteringsactiviteiten tijdens het bestuurlijk natraject.

Het bestuurlijk natraject

Het bestuurlijk natraject is gericht op toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs voor de betreffende leerlingen. Verdere uitgangspunten zijn:

- Het bestuurlijk natraject omvat concrete prestatieafspraken met de school die moeten leiden tot verbetering van de kwaliteit.
- Het bevoegd gezag heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen. Het horizontale toezicht (ouders en andere betrokkenen in de omgeving) moet kunnen functioneren binnen het kader van de prestatieafspraken en het geïntensiveerd toezicht van de inspectie.
- De prestatieafspraken worden uitgevoerd met behulp van bestaande middelen (een analyse van de financiële situatie van de school kan daarbij nodig zijn). In hoge uitzondering kan de minister onder voorwaarden middelen ter beschikking stellen voor de uitvoering van het bestuurlijk natraject.

Het bestuurlijk natraject, kent de volgende onderdelen:

- Wanneer de school wettelijke voorschriften overtreedt worden, onder dreiging van een bekostigings sanctie, met het bevoegd gezag van de zeer zwakke school (of een nieuw bestuurlijk arrangement bij bestuurlijk falen) prestatieafspraken gemaakt. Indien geen wettelijk voorschriften overtreden worden maar de school op overige kwaliteitsaspecten zeer zwak is worden de prestatieafspraken met het bevoegd gezag gemaakt op vrijwillige basis.
- De prestatieafspraken zijn maatwerk en zijn in elk geval gebaseerd op de analyse van de inspectie, en zonodig aangevuld door de auditdienst en Cfl van mijn ministerie.
- De inspectie houdt geïntensiveerd toezicht tijdens het bestuurlijk natraject en beoordeelt na afloop ervan opnieuw de kwaliteit van de betreffende school. Ook dit zonodig in samenwerking met Cfl en/of de auditdienst.

Het bestuurlijk natraject zal zich de eerste jaren verder ontwikkelen. De besturen-, schoolleiders- en vakorganisaties worden betrokken bij de uitwerking van het bestuurlijk natraject. De bestuurlijke partijen hebben een eigen verantwoordelijkheid in dit traject. Zij kunnen hun leden zowel in het voortraject (verbetertraject van de school tijdens het geïntensiveerd toezicht van de inspectie voorafgaand aan het OKV) als tijdens het bestuurlijk natraject ondersteunen met verschillende diensten. Ook de ontwikkeling van het geïntegreerd toezicht (kwalitatief en financieel) zal het traject zeer zwakke scholen verbeteren.

Bekostigings sanctie bij tekortschietende kwaliteit

De Wet op het primair onderwijs (WPO) evenals de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) kent voor het sluitstuk van het bestuurlijk natraject twee maatregelen:

- Als door een bevoegd gezag de wettelijke voorschriften niet worden nageleefd, kan de minister op grond van de wet de bekostiging van de betrokken school geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten, de bekostigings sanctie. Dit kan eveneens indien een schoolbestuur niet meewerkt met de inspectie in haar toezichtstaak. In de meeste gevallen zal ik de scholen bepaalde voorwaarden stellen onder welke de bekostiging wordt voortgezet.
- Naast het opleggen van een bekostigings sanctie kan de minister in overeenstemming met het bevoegd gezag maatregelen treffen. Onderdeel van deze maatregelen kan zijn het onder voorwaarden toekennen van financiële middelen of het geven van bijstand voor het bevoegd gezag door een extern deskundige.

Bij de parlementaire behandeling van de WOT is steeds een onderscheid gemaakt tussen wettelijke voorschriften en andere aspecten van kwaliteit. In de WPO gaat het daarbij bijvoorbeeld vooral om de artikelen over zaken als ononderbroken ontwikkelingsproces, extra zorg, voortgangsregistratie, schooltijden, onderwijsaanbod/kerndoelen (artikelen 2, 3 en 8 tot en met 14). Deze artikelen stellen eisen aan het onderwijsaanbod en het onderwijsleerproces. De inspectie heeft deze eisen naast de overige aspecten van kwaliteit uitgewerkt in het waarderingskader. De inspectie gaat bij de hantering van het toezichtskader uit van het aanspreken van de school op haar verantwoordelijkheid en het bieden van verbeteringsmogelijkheid. Het bestuurlijk natraject maakt daar waar mogelijk gebruik van de bekostigings sanctie.

Bij zeer zwakke scholen gaat het om scholen die langdurig en op een breed front zeer zwak presteren en waarbij een verbetertraject onder stimulerend toezicht van de inspectie niet tot verbetering heeft geleid. De focus is niet alleen gericht op het overtreden van een wettelijke voorschrift door een school (kwalitatief goede scholen kunnen ook de wet overtreden en kunnen daarvoor gesanctioneerd worden). Mocht bij de voorbereiding en de uitvoering van het bestuurlijk natraject uit bijvoorbeeld jurisprudentie blijken dat wetwijziging nodig is voor een goede uitvoering van het traject, dan zal deze wetwijziging direct in gang worden gezet. De uitvoering van het bestuurlijk natraject zal ook gebruikt worden voor scholen die anders dan op grond van kwaliteit in de problemen zijn gekomen (bijvoorbeeld financieel).

Op dit moment is nog geen bestuurlijk natraject in gang gezet. De eerste melding wordt niet voor eind 2005 verwacht. Dat heeft te maken met de termijnen die gelden voor regulier en geïntensiveerd toezicht van de inspectie. Het is daarom nog te vroeg om nu al een oordeel te kunnen vellen over de toereikendheid van het huidige stelsel van wettelijke voorschriften. Bij de bespreking van het onderwijsverslag 2005 (mei 2006) zal bekend zijn of de inspectie al een school heeft gemeld bij de minister en wat de inhoud van het bestuurlijk natraject is voor die school.

Ik stel voor om deze brief in samenhang met mijn beleidsreactie op het Onderwijsverslag van de inspectie met u te bespreken.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)