

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

Den Haag

18 november 2005

Ons kenmerk

PO/BB/05/42355

Uw brief van

Uw kenmerk

Onderwerp

Effectiviteit van de aanpak zeer zwakke scholen.

Tijdens het Wetgevingsoverleg op 15 juni 2005 over het Onderwijsverslag 2004 van de Inspectie van het Onderwijs is met de vaste kamercommissie voor OCW uitgebreid gesproken over de aanpak voor zeer zwakke scholen. In dit overleg heb ik toegezegd de Tweede Kamer nader te informeren over de effectiviteit van deze aanpak in het primair en voortgezet onderwijs. In deze brief kom ik aan deze toezegging tegemoet.

1. Inleiding

Uitgangspunt bij de aanpak van zeer zwakke scholen is dat leerlingen zo kort mogelijk last hebben van het falen van de school. Om dit te bereiken moeten we bij elke stap en in elke fase effectieve versnellingen aanbrengen, waarbij het accent gelegd wordt bij de vroegsignalering: voorkomen is beter dan genezen. Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Uitgangspunt bij de benadering die in deze brief wordt gevolgd is dat scholen zoveel mogelijk zelf de problemen oplossen en de verbeteringen realiseren.

In deze brief ga ik nader in op een aantal onderdelen van de aanpak van zeer zwakke scholen en geef daarbij aan waar de versnelling al functioneert en waar aanvullende maatregelen in de nabije toekomst worden ingevoerd.

De kern van deze aanpak houdt in dat de inspectie sinds de inwerkingtreding van de WOT een systeem van vroegtijdige signalering heeft ontwikkeld, waarmee sneller scholen in beeld gebracht kunnen worden waarvan de kwaliteit onder de maat dreigt te geraken. Voor scholen die door de inspectie als 'zeer zwak' worden beoordeeld, geldt een traject van geïntensiveerd toezicht dat de scholen in beginsel voldoende mogelijkheden biedt om de kwaliteitsverbetering efficiënt ter hand te nemen.

Voorts verricht de inspectie ook eigen onderzoek naar de oorzaken van het zijn van zeer zwakke scholen en naar factoren die een bijdrage leveren aan kwaliteitsverbetering van deze scholen. Van belang is daarbij op te merken dat de aanpak erop gericht is recht te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van de school voor de kwaliteitsverbetering.

Hieronder zijn beschreven de activiteiten uit de huidige aanpak en de aanvullende maatregelen:

In de fase van vroegsignalering:

- Scholen die dreigen zeer zwak te worden eerder signaleren en in een verbetertraject plaatsen.
- Ook toezicht houden op bestuur en management bij deze risicoscholen.

Tijdens het geïntensiveerd toezicht:

- Het geïntensiveerd toezicht korter maken dan 2 jaar bij scholen die geen kwaliteitsverbetering realiseren, en melden voor een bestuurlijk natraject.
- Ouders beter en sneller informeren.

Het bestuurlijk natraject:

- Het bestuurlijk natraject voortvarend oppakken.

2. Vroegtijdige signalering

Sinds 1 januari 2005 hanteert de inspectie voor het primair onderwijs (PO) een jaarlijkse vragenlijst waarbij de scholen digitale gegevens leveren over hun onderwijsresultaten. Deze vragenlijsten worden via Kennisnet afgenomen. Op korte termijn wordt zo'n digitale vragenlijst ook toegepast voor het voortgezet onderwijs en voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit houdt in dat de inspectie voortaan jaarlijks over gegevens beschikt over de onderwijsresultaten die een belangrijke rol spelen in het opsporen van scholen waarvan de kwaliteit een negatieve ontwikkeling laat zien.

Daarbij hanteert de inspectie sinds 1 oktober 2005 voor alle scholen voor PO en VO risicoprofielen. Via deze profielen signaleert de inspectie vroegtijdig of zich in de scholen ontwikkelingen voordoen die mogelijk een risico vormen voor de kwaliteit van het onderwijs. Een van de belangrijkste indicatoren zijn de leerprestaties. Vanwege de hierboven genoemde bevraging is de inspectie in staat jaarlijks te signaleren of deze prestaties zich negatief ontwikkelen. In deze risicoprofielen worden niet alleen de onderwijsresultaten betrokken, maar ook andere risicofactoren op het terrein van bestuur en management: de omvang van het aantal vacatures, snelle veranderingen in de leerlingaantallen, grote veranderingen in de samenstelling van de leerlingpopulatie en het ziekteverzuim van het personeel.

In het kader van geïntegreerd toezicht worden in de nabije toekomst in deze risicoprofielen ook gegevens opgenomen over financiën en bedrijfsvoering. Omdat delen van de informatie uit deze profielen met grote regelmaat geactualiseerd worden, kan en zal de inspectie voortaan op een continue wijze de toestand van alle scholen bewaken en zonedig tot actie overgaan.

Als op basis van de risicoprofielen de kwaliteitsontwikkeling van een school als risicovol wordt beoordeeld, gaat de inspectie over tot een onderzoek, ook als dat nog niet gepland stond. Zo kan, indien nodig, het periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) op risicoscholen worden vervroegd waardoor zo snel

mogelijk kan worden vastgesteld of deze inderdaad zeer zwak zijn en onder geïntensiveerd toezicht geplaatst moeten worden.

Daarnaast wordt, als het risicoprofiel daartoe aanleiding geeft, in het onderzoek op de school als onderdeel van de kwaliteit van het onderwijsproces, ook het functioneren van bestuur en management beoordeeld.

Door deze aanpak van vroegsignalering voorkomt de inspectie dat scholen ongemerkt al een enkel jaar zeer zwak zijn en worden scholen die ernstige kwaliteitsproblemen krijgen sneller onder geïntensiveerd toezicht geplaatst. Zonder de maatregelen rond vroegsignalering zou de slechte kwaliteit van een school pas geconstateerd worden bij een periodiek kwaliteitsonderzoek dat regulier één keer in de vier jaar plaatsvindt.

De signalering van een zeer zwakke school is hiermee gemiddeld 2 jaar vervroegd, en daardoor ook de intensieve begeleiding.

3. Geïntensiveerd toezicht

Nadat de inspectie heeft gesignaleerd dat de kwaliteit van een school onder het waarborgniveau dreigt te komen, wordt zo snel mogelijk via een Periodiek Kwaliteitsonderzoek (PKO) de feitelijke kwaliteit van deze school vastgesteld, gevolgd door een Nader Onderzoek indien daartoe aanleiding is.

De inspectie heeft in het toezichtkader, dat ik heb goedgekeurd, de indicatoren aangegeven die doorslaggevend zijn bij de beoordeling van een school als zeer zwak. De zeer zwakke school wordt onder geïntensiveerd toezicht geplaatst. Dit is een traject dat gericht is op Onderzoek naar de Kwaliteitsverbetering (OKV). Het bevoegd gezag moet bij de inspectie een bestuurlijke reactie indienen dat een verbeterplan met concrete resultaten bevat. De school krijgt maximaal twee jaar de gelegenheid de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te krijgen. De uitvoering van het verbeterplan wordt door de inspectie nauwgezet gevolgd, onder andere door minimaal eens per half jaar een voortgangsbezoek aan de school te brengen.

De ervaring leert dat het verbetertraject in verreweg de meeste gevallen ertoe leidt, dat de kwaliteit van het onderwijs binnen een tijdsbestek van maximaal 2 jaar weer aan de maat is. De school valt vanaf dat moment weer onder regulier toezicht. Een generieke verkorting van de periode van geïntensiveerd toezicht waarin de school zelf werkt aan verbeteringen is niet effectief. Er is maatwerk nodig in de aanpak van die scholen die het niet lukt verbeteringen te realiseren.

De besturen-, schoolleiders en vakorganisaties binnen Q*Primair en Q5 bereiden zich op dit moment voor op hun aanbod aan ondersteuning bij de verbetertrajecten van de zeer zwakke scholen. De inspectie zal deze organisaties, zodra zij hun aanpak gereed hebben begin 2006, actief berichten welke scholen zeer zwak zijn en in een OKV-traject geplaatst zijn. Op deze wijze kunnen de onderwijsorganisaties de scholen actief benaderen met hun ondersteuningsaanbod.

Is de inspectie van mening dat (de uitvoering van) het verbeterplan niet tijdig leidt tot de gewenste kwaliteitsverbetering en/of dat het perspectief daarop ontbreekt, dan zal het afsluitende onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (OKV) eerder worden uitgevoerd en zal de school, zo nodig eerder dan

voorzien, voor een bestuurlijk natraject bij mij worden gemeld. Voor dit traject heb ik in een protocol nadere afspraken met de inspectie vastgelegd, waarover ik u heb geïnformeerd bij brief d.d. 19 april 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VIII, nr.200).

Naast het PKO beschikt de inspectie over het instrument 'Incidenteel Onderzoek' dat wordt ingezet naar aanleiding van incidenten, klachten of andere signalen die aanleiding geven tot inspectieonderzoek. Een Incidenteel Onderzoek, dat indien nodig samen met de Audit Dienst en CFI wordt uitgevoerd, kan direct leiden tot geïntensiveerd toezicht of indien noodzakelijk tot een melding aan mij, gevolgd door een bestuurlijk natraject.

Samengevat betekenen de maatregelen tijdens het geïntensiveerd toezicht dat scholen alleen twee tot drie jaar aan verbeteringen mogen werken als dit ook werkelijk tot een kwalitatief betere school leidt. Is dit niet het geval dan wordt deze fase zeer veel korter omdat de inspectie de school eerder bij mij aanmeldt voor een bestuurlijk natraject.

Actieve informatie aan ouders

Complementair aan de maatregelen die gericht zijn op het toezicht op de scholen zullen ook de ouders beter in positie worden gebracht bij de aanpak van zeer zwakke scholen. De inspectie informeerde tot nu toe ouders door het inspectierapport en een daarvan afgeleide kwaliteitskaart te publiceren op het internet. Daarbovenop stuurt de inspectie bij de scholen die vanaf 1 augustus jl. bezocht zijn, nu ook een kopie van het inspectierapport naar de medezeggenschapsraad, waaronder de oudergeleding. Op deze wijze hebben de ouders een instrument in handen om de directie en het bestuur aan te spreken op de maatregelen die genomen worden om de gesignaleerde problemen op te lossen en het tempo waarin dit tot resultaten leidt.

4. Het bestuurlijk natraject

Het overgrote deel van de zeer zwakke scholen komt op eigen kracht of met ondersteuning tot verbetering en kan weer beschouwd worden als een school die voldoende functioneert. Voor het geval de inspectie toch genoodzaakt is om een school te melden, is het departement hierop voorbereid en zal het bestuurlijk natraject in voortvarendheid opgepakt worden zodat geen kostbare tijd verloren gaat. Aangezien de inspectie het departement informeert over de voortgang van de verbetertrajecten kan het bestuurlijk natraject goed voorbereid van start gaan.

Op dit moment is nog voor geen enkele kwalitatief zeer zwakke school een bestuurlijk natraject in gang gezet. De eerste melding wordt niet voor eind 2005 verwacht. Dat heeft te maken met de inwerkingtreding van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de termijnen die gelden voor regulier en geïntensiveerd toezicht van de inspectie. Uitgezonderd uiteraard die situaties waarin op basis van vroegsignalering, verkort geïntensiveerd toezicht of één van de andere versnellingsmaatregelen, een school eerder bij mij gemeld wordt voor een bestuurlijk natraject.

Bij de inrichting van het bestuurlijk natraject hanteer ik de volgende uitgangspunten. Het bestuurlijk natraject is gericht op toegankelijk en kwalitatief goed onderwijs voor de betreffende leerlingen. Het bestuurlijk natraject omvat concrete prestatieafspraken (met voorgeschreven termijnen) met de

school die moeten leiden tot verbetering van de kwaliteit. Het bevoegd gezag heeft daarbij altijd de 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. In hoge uitzondering zal ik gebruik maken van de mogelijkheid om onder voorwaarden middelen ter beschikking stellen voor de uitvoering van het bestuurlijk natraject. Hoewel elk bestuurlijk natraject maatwerk zal zijn zullen bovenstaande uitgangspunten leidend zijn voor het bepalen van het soort interventie die ingezet zal worden tijdens het bestuurlijk natraject.

De meest vergaande interventie in een bestuurlijk natraject is de bekostigings sanctie. 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. Dit kan eveneens indien een schoolbestuur niet meewerkt met de inspectie in haar toezichtstaak. In de meeste gevallen worden aan de scholen bepaalde voorwaarden gesteld onder welke de bekostiging wordt voortgezet. Een sanctietraject is altijd zorgvuldig naar leerlingen toe, zodat de toegankelijkheid van goed onderwijs niet in het geding komt.

In het bestuurlijk natraject kunnen vier stappen worden onderscheiden in oplopende zwaarte (escalatieladder):

- Bestuurlijk gesprek met de minister. In dit gesprek wordt duidelijk gemaakt welke verbeteringen gerealiseerd moeten worden binnen vastgestelde termijn.
- Waarschuwing. Het bestuurlijk gesprek wordt afgesloten met de waarschuwing waarin toegelicht wordt welke bekostigings sanctie toegepast wordt bij niet realiseren van de verbeteringen.
- Start sanctietraject opschorten bekostiging. Indien de prestatieafpraak gemaakt in het bestuurlijk natraject niet is nagekomen en er sprake is van wetsovertreding wordt de bekostiging opgeschort.
- Toezicht of school weer verbetert en voldoet aan de wettelijke bepalingen, anders beëindiging bekostiging. Op basis van toezicht op de school wordt de bekostiging weer hervat als de verbeteringen gerealiseerd zijn, en beëindigd als de school de wettelijke bepalingen blijft overtreden.

5. Thema-onderzoek naar zeer zwakke scholen

Ter verbetering van de vroegtijdige signalering van en het toezicht op scholen met kwaliteitsproblemen, verricht de inspectie onderzoek naar de oorzaken van het zeer zwak worden van scholen en naar de factoren die het verbeteringstraject positief of negatief beïnvloeden.

In het Jaarwerkplan 2005 van de inspectie is de uitvoering van een thema-onderzoek in het PO opgenomen. Dit onderzoek beoogt naast het verkrijgen van meer inzicht in de ontwikkeling van zeer zwakke scholen, ook aanknopingspunten te vinden waarmee de inspectie in het toezicht rekening kan houden. In het voorjaar van 2006 zal de eerste rapportage van dit onderzoek verschijnen. Het ligt in de bedoeling dat dit onderzoek de start is van een meerjarig programma waardoor de ontwikkeling van de zeer zwakke scholen over een langere periode gevolgd kan worden.

Dit onderzoek van de inspectie wordt in afstemming met het BOPO-onderzoek (beleidsonderzoek primair onderwijs van NWO) naar zeer zwakke scholen uitgevoerd. Het BOPO-onderzoek richt zich meer op de externe factoren waardoor scholen zeer zwak worden of juist weer tot verbetering komen.

Met deze toelichting is mijns inziens voldoende zichtbaar gemaakt dat de aanpak van de inspectie zorgdraagt voor een vroegtijdige opsporing van scholen die onder de waarborggrens dreigen te geraken. Deze aanpak leidt tot een aanmerkelijke versnelling vergeleken met de aanpak zonder deze maatregelen. Deze scholen worden vervolgens door het toezicht aangespoord de kwaliteit van het onderwijs zo snel mogelijk weer op peil te brengen. Ook voor scholen waarvan de inspectie heeft vastgesteld dat ze zeer zwak zijn, biedt het traject van geïntensiveerd toezicht voldoende mogelijkheden om op korte termijn maatregelen te treffen de kwaliteit te verbeteren.

Zoals gezegd, blijkt dit traject in verreweg de meeste gevallen succesvol. Mocht de inspectie zich in een enkel geval genoodzaakt zien een school aan te melden voor een bestuurlijk natraject, dan stel ik alles in het werk om ervoor te zorgen dat de kwaliteit op de kortst mogelijke termijn weer voldoende is, in het belang van de leerlingen en hun ouders.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)