

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006

Nr. 237

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 1 juni 2006

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd over het onderzoek van de Inspectie van het onderwijs «Ontstaan en ontwikkeling van zeer zwakke scholen in het basisonderwijs» (bijlage bij Kamerstuk 30 300 VIII, nr. 221). De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 31 mei 2006. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Aptroot

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GL), Roefs (PvdA) en Jungbluth (GL).

Plv. leden: Ferrier (CDA), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Vacature (SP), Brinkel (CDA), Vacature (algemeen), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkema (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Van Aartsen (VVD), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Herben (LPF), Meijer (PvdA), Nijs (VVD), Halsema (GL), Kalsbeek (PvdA) en Vendrik (GL).

1

Kunt u een toelichting geven op het verloop van de kwaliteitsverbetering van een aantal zeer zwakke scholen van wie de lijst op internet vastgesteld werd in 2004?

Een school die door de inspectie als zeer zwak wordt beoordeeld, krijgt in beginsel een periode van 2 jaar de gelegenheid de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Zij worden geplaatst in een traject van geïntensiveerd toezicht. Het bevoegd gezag moet binnen zes weken nadat het rapport is vastgesteld een verbeterplan bij de inspectie indienen. De inspectie toetst dit plan aan de volgende criteria:

- zijn er activiteiten voorzien die aansluiten bij de geconstateerde kwaliteitsproblemen?
- zijn de activiteiten voldoende concreet gepland opdat de inspectie er in haar geïntensiveerd toezicht op kan aansluiten?
- is in redelijkheid aan te nemen dat de bestuurlijke reactie leidt tot een verbetering van de geconstateerde kwaliteitsproblemen?

Tijdens het geïntensiveerd toezicht volgt de inspectie het verbeterproces op de voet. In deze fase bezoekt de inspectie de school tenminste eens per half jaar om de voortgang van het verbeterproces te bespreken.

Het traject van geïntensiveerd toezicht wordt in principe afgesloten met een Onderzoek naar de Kwaliteitsverbetering. Mocht de inspectie gedurende het geïntensiveerd toezicht tot de conclusie komen dat het verbetertraject niet of onvoldoende vordert, besluit de inspectie de school bij de minister aan te melden voor een bestuurlijk traject.

De scholen waarvan het rapport in 2004 werd vastgesteld zullen naar verwachting in 2006 een afsluitend OKV krijgen. Deze scholen zijn intussen dus al een eind gevorderd met het realiseren van de noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen. De daadwerkelijke beoordeling van de resultaten daarvan vindt plaats bij het OKV. Op dit moment is bij 6 scholen een dergelijk onderzoek uitgevoerd en positief afgesloten. Deze scholen zijn weer van voldoende kwaliteit en vallen weer onder het regulier toezicht. Verder hebben drie scholen een jaar verlenging gekregen. Hier was de kwaliteit wel verbeterd maar over het geheel nog onvoldoende. Bij twee scholen heeft de inspectie geconstateerd dat de omstandigheden van dien aard zijn dat zij geen vertrouwen heeft dat kwaliteitsverbetering tot stand kan komen. Bij deze twee scholen is het verbetertraject voortijdig afgebroken en zijn deze versneld voor een bestuurlijk natraject gemeld bij de minister.

2

In hoeverre heeft het feit dat een school een zeer zwakke school is, invloed op leerlingen? Hebben deze leerlingen een grotere achterstand? In hoeverre is dit van invloed op de rest van hun schoolcarrière? Kan de minister ook in dit verband een toelichting geven op de langdurig zeer zwakke scholen uit 2004?

Indien de onderwijsresultaten onvoldoende zijn, betekent dit dat de leerlingen in het algemeen niet die eindresultaten behalen die op grond van de leerlingkenmerken verwacht hadden mogen worden. Overigens betekent dit niet dat dit voor iedere individuele leerling het geval is.

De inspectie heeft in het onderzoeksrapport als een mogelijke vraag voor vervolgonderzoek het volgende geformuleerd: de gevolgen voor de schoolloopbaan van de leerlingen van zeer zwakke basisscholen in het voortgezet onderwijs. Voor wat betreft de langdurig zeer zwakke scholen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 1.

3

Welk deel van de lijst van zeer zwakke scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs is dit al langdurig (langer dan 3 jaar)?

Een school wordt onder andere als zeer zwak beoordeeld wanneer de inspectie de onderwijsresultaten van de basisschool als onvoldoende beschouwt en wanneer tevens cruciale elementen van het onderwijsproces onvoldoende zijn. De inspectie hanteert voor de beoordeling van de opbrengsten op dit moment als norm dat de uitkomsten van een landelijk genormeerde eindtoets (bijvoorbeeld de CITO-toets) gedurende 3 jaar achtereenvolgende resultaten laten zien die onder het niveau liggen dat van de leerlingenpopulatie van de school verwacht mag worden.

Voor dit criterium is gekozen omdat de onderwijsresultaten afhankelijk van de samenstelling van de leerlingen van groep 8 van jaar tot jaar nogal aanzienlijk kunnen fluctueren.

Voor de instellingen in het voortgezet en speciaal onderwijs gelden andere normen om de onderwijsresultaten te beoordelen.

Vanaf het moment dat een school (PO, VO en EC) als zeer zwak is beoordeeld, krijgt de school in beginsel twee jaar de tijd om de onderwijskwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen.

Gedurende deze periode volgt de inspectie de verbeteringen op de voet. Zodra tijdens deze periode blijkt dat het verbeteringsproces niet of onvoldoende vordert, besluit de inspectie de school bij de minister aan te melden voor een bestuurlijk traject.

Op de lijst zeer zwakke scholen op internet is aangegeven op welke datum het onderzoeksrapport is vastgesteld op basis waarvan de school als zeer zwak werd beoordeeld. Scholen waarbij dit al langer geleden is, zijn derhalve verder gevorderd in het verbeteringsproces en zullen op kortere termijn bezocht worden met een afsluitend Onderzoek naar de Kwaliteitsverbetering (OKV).

Mocht uit dit onderzoek blijken dat de onderwijskwaliteit nog steeds onder de maat is en heeft de inspectie er geen vertrouwen in dat dit binnen een jaar wel het geval zal zijn, meldt de inspectie de school eveneens bij de minister aan voor een bestuurlijk traject.

Van de scholen die tijdens de bestandsopname (1998–2002) als zeer zwak werden beoordeeld, waren er ten tijde van het onderzoek «Ontstaan en ontwikkeling van zeer zwakke scholen in het basisonderwijs» 4 scholen die sinds de invoering van de WOT (2003) nog steeds of weer opnieuw zeer zwak waren. Dit zijn er op dit moment nog 3. Deze scholen bevinden zich in een traject van geïntensiveerd toezicht.

4

In hoeverre worden ouders en leerlingen nu al op de hoogte gesteld van de resultaten van hun zeer zwakke school?

De ouders en leerlingen worden op verschillende manieren geïnformeerd over de resultaten van hun zeer zwakke school:

- In de eerste plaats wordt het definitieve rapport door de inspectie ook toegestuurd aan de medezeggenschapsraad, met name de oudergeleding van de school;
- In de tweede plaats moet het bestuur in de bestuurlijke reactie die binnen 6 weken nadat het rapport is vastgesteld bij de inspectie moet worden ingediend, aangeven hoe zij de ouders heeft geïnformeerd

- over de uitkomsten van het onderzoek en hoe de ouders betrokken worden bij het verbeteringsproces. De inspectie weegt dit mee bij de toetsing van de bestuurlijke reactie;
- In de derde plaats wordt het rapport van ieder schoolbezoek op internet geplaatst. Daarnaast wordt met de maandelijkse publicatie van de lijst zeer zwakke scholen op de site van de Onderwijsinspectie de aandacht gevestigd op de zeer zwakke scholen.

5

Wat vindt de minister van het voorstel van de AOb («A-teams voor schoolverbetering», d.d. 26 april 2006, www.aob.nl) om multidisciplinaire teams (teams met expertise op gebied van onderwijskwaliteit en personeelsbeleid) op afroep te laten komen bij scholen, die in zwaar weer verkeren?

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat expertise van buiten een zeer zwakke school helpt om de kwaliteit weer te verbeteren. Ik juich het dan ook toe als naast het initiatief van de besturenorganisaties van begin dit jaar ook de vakorganisaties hun verantwoordelijkheid nemen en voorstellen doen die maken dat de zeer zwakke scholen er weer bovenop komen. Ik roep alle partijen op deze hulpacties goed op elkaar af te stemmen.

6

Is het waar dat het de scholen die het stempel van «zwakke school» krijgen vrijstaat om het verbetertraject naar eigen inzicht in te richten? In hoeverre wordt aan zwakke scholen verplichte verbeteringsmaatregelen opgelegd?

Aan het bevoegd gezag wordt een bestuurlijke reactie met verbeterplan gevraagd. De Inspectie toetst dit plan op haalbaarheid en of het vertrouwen geeft dat het plan leidt tot kwaliteitsverbetering op alle geconstateerde punten. Er is dus geen sprake van vrijblijvendheid, maar er worden geen verplichte activiteiten opgelegd.

7

Zijn er cijfers bekend over het aantal zwakke scholen dat externe ondersteuning vraagt? Zijn er cijfers bekend over scholen die deze ondersteuning weigeren?

Hierover zijn bij de inspectie en het departement geen cijfers bekend.

8

Welke ervaring is opgedaan met het treffen van financiële sancties?

In het geval van fraude of andere financiële onrechtmatigheden zijn in het verleden financiële sancties opgelegd. Er is nog geen ervaring opgedaan met financiële sancties in het kader van kwalitatief zeer zwakke scholen. De eerste twee bestuurlijke natrajecten zijn onlangs gestart. Deze trajecten zijn (nog) niet in de fase van het aanzeggen van een financiële sanctie beland.

9

Gaat u nader onderzoek doen naar de oorzaak van het feit dat de zeer zwakke scholen in de periode 2003–2005 ongeveer tweemaal zo slecht scoren als de zeer zwakke scholen tijdens de bestandsopname?

In het onderzoek dat door de inspectie is uitgevoerd wordt gesignaleerd dat de problematiek van de huidige zeer zwakke basisscholen ernstiger is, dan die van de zeer zwakke basisscholen in de periode 1998–2002 (de

bestandsopname). Hiervoor zijn in het onderzoek geen eenduidige verklaringen gevonden.

De inspectie heeft deze vraag, of de problematiek van de huidige zeer zwakke scholen ernstiger is dan voorheen, daarom als een mogelijke vraag voor vervolgonderzoek aangegeven. Dit vervolgonderzoek zal plaatsvinden.

10

Hoe worden de succesvolle maatregelen ter verbetering onder de aandacht gebracht bij de zeer zwakke scholen?

Sinds dit voorjaar hebben de besturenorganisaties een gezamenlijke aanpak ontwikkeld ter ondersteuning van de zeer zwakke scholen. Deze aanpak stoelt voornamelijk op maatregelen die tot nu toe succesvol zijn gebleken, bijvoorbeeld bij de Onderwijskansenscholen.

11

Welke sanctiemogelijkheden heeft de Inspectie van het onderwijs voor zeer zwakke scholen? Heeft de Inspectie deze ook wel eens gebruikt? Wat is de rol van de minister hierbij?

De inspectie heeft geen formele sanctiemogelijkheden zoals het treffen van bestuurlijke of financiële maatregelen. Dat is voorbehouden aan de minister.

De inspectie verplicht het bestuur tot het indienen van een bestuurlijke reactie c.q. een verbeterplan. De school komt daarmee onder geïntensiveerd toezicht te staan met periodieke voortgangsbezoeken. De inspectie voert indringende gesprekken met het bestuur als zij het vertrouwen in een goede afloop verliest. Uiteindelijk meldt de Inspectie een school bij de minister aan voor een bestuurlijk (na)traject.

Als de inspectie er bij de start van het traject van geïntensiveerd toezicht geen vertrouwen in heeft dat de voorwaarden voor de verbetering voldoende aanwezig zijn, meldt zij de school direct bij de minister aan voor een bestuurlijk traject.

De minister kan verschillende interventies inzetten wanneer een school door de inspectie wordt aangemeld. Dit varieert van het voeren van een bestuurlijk gesprek tot en met het (gedeeltelijk) opschorten of beëindigen van de bekostiging.

In het kader van de Governance-wetgeving en de harmonisatie van wetgeving wordt een interventieladder uitgewerkt. Daarbij wordt ook bepaald of de Inspectie of de minister de bevoegdheid krijgt de interventie uit te voeren.

12

Zijn er tijdens het onderzoek ook nadere criteria naar voren gekomen waaraan een leerlingvolgsysteem moet voldoen?

Nee. Dit was geen onderwerp van onderzoek.

13

Zijn er kwantitatieve gegevens bekend over het niveau van de leerlingen van vrije scholen, die geen gebruik maken van landelijk genormeerde toetsen en die verhoudingsgewijs vaker dan gemiddeld als zwakke school beoordeeld worden, bij de instroom in het voortgezet onderwijs? Zo ja, bevestigen deze gegevens de constatering dat leerlingen van een vrije

school verhoudingsgewijs vaker een leerachterstand hebben? Is er een methode om de kwaliteitszorg van deze scholen te meten?

Er zijn geen kwantitatieve gegevens bekend van de leerlingen van zeer zwakke vrije scholen die geen landelijk genormeerde toetsen gebruiken bij de instroom in het voortgezet onderwijs. Het feit dat de Inspectie geen oordeel kan geven over de opbrengsten omdat de school die informatie niet heeft, zegt niets over onderwijsachterstand of -voorsprong van de leerlingen.

Bij scholen waar de opbrengsten niet beoordeeld kunnen worden, komt in de beoordeling de kwaliteitszorg in de plaats van de onderwijsresultaten. Deze scholen worden als zeer zwak beoordeeld omdat zij zich ook niet op andere wijze, met name via hun kwaliteitszorg, kunnen verantwoorden over de manier waarop zij de ontwikkeling van hun leerlingen registreren en volgen. Daarnaast hebben deze zeer zwakke scholen ook een onvoldoende score op cruciale elementen van het onderwijsproces.

De Inspectie heeft in haar toezichtkader de indicator kwaliteitszorg nader geoperationaliseerd. Op basis hiervan meet de inspectie de kwaliteit van de (voorwaarden voor) de kwaliteitszorg.

De gevolgen voor de schoolloopbaan van leerlingen van zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs is een van de onderzoeksvragen voor vervolgonderzoek.

14

Is onderzocht of, en in hoeverre, ook de rechtspositie van leraren en directeuren an sich belemmerend is voor (de snelheid) van het traject van kwaliteitsverbetering?

In de gesprekken die de inspectie in het kader van een eerste onderzoek heeft gevoerd met scholen die zich inmiddels hebben verbeterd, is onder andere aangegeven dat de sterke rechtspositie van leraren en directeuren voor het management en/of het bestuur van deze voorheen zeer zwakke scholen, een belemmering konden vormen voor het optimaal inzetten van personele maatregelen ten behoeve van de verbetering van de onderwijskwaliteit.

15

Is de CITO-eindtoets de enige genormeerde toets die wordt betrokken in een oordeel ten aanzien van de eindresultaten bij het verlaten van de school?

De CITO-eindtoets is niet de enige genormeerde eindtoets die betrokken wordt in het inspectie-oordeel over de onderwijsresultaten van een basisschool.

Als een school de CITO-eindtoets niet gebruikt, kan ook volstaan worden met de gegevens van de CITO-entreetoets of de gegevens uit het CITO-leerlingvolgsysteem voor rekenen en wiskunde en begrijpend lezen in leerjaar 7, leerjaar 8 en het voorgaande leerjaar 8.

Daarnaast worden andere landelijk genormeerde toetsen gebruikt, waar onder de toetsen van het DLE-LVS van Eduforce en de begrijpend leestest van Aarnoutse.

In alle gevallen zijn de toetsen als adequaat beoordeeld door de Commissie Test Aangelegenheden Nederland (COTAN).

16

Hoe verklaart de regering de afname van deelname aan de CITO-eindtoets?

De Inspectie voert momenteel onderzoek uit naar afname van deelname aan de CITO-eindtoets. Vraag daarbij is na te gaan hoeveel leerlingen uit groep 8 niet deelnemen aan de CITO-eindtoets en wat daarvan de reden is. Rond de zomer zal ik u informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

17

Welk percentage van de scholen neemt deel aan de CITO-eindtoets?

Ca. 85% van de scholen neemt deel aan de CITO-eindtoets. Ca. 10% maakt gebruik van andere landelijk genormeerde toetsen.

18

Welk percentage van de scholen gebruikt überhaupt geen eindtoets? 10% van de scholen maakt weliswaar geen gebruik van de CITO-eindtoets, maar maakt wel gebruik van een andere landelijk genormeerde toets. Iets minder dan 5% van de scholen kan zich niet verantwoorden over de opbrengsten. Zij gebruiken niet de CITO-eindtoets of een andere landelijk genormeerde toets of doen dit niet op een betrouwbare wijze doordat ze slechts een beperkt deel van de toets afnemen.

19

Op welke wijze worden «best practices» van verbeteringstrajecten verzameld en inzichtelijk gemaakt?

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de situatie bij het ontstaan van een zeer zwakke school overeenkomsten kent, maar zeker ook verschillen. Dat betekent dat maatwerk bij de aanpak van verbetering noodzakelijk is. Ik zal bezien op welke wijze «best practices» kunnen worden verzameld en inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Daarmee kunnen opgedane kennis en ervaringen worden gedeeld met scholen in vergelijkbare situaties.

20

Welke acties bent u van plan te ondernemen, mede op basis van de conclusies van dit onderzoek?

In het afgelopen jaar heb ik afspraken gemaakt met de Inspectie over een effectieve aanpak van zeer zwakke scholen en risicovolle scholen. Daardoor intensificeert de Inspectie het toezicht op risicovolle scholen in het primair onderwijs en wordt voor zeer zwakke scholen een strakke procedure gehanteerd. Deze maatregelen staan in de brief over de effectieve aanpak van zeer zwakke scholen (Kamerstukken 2005/2006, 30 300 VIII, nr. 82) en zijn ook besproken in het Governancedebat van afgelopen februari. Op basis van de resultaten van het verdiepingsonderzoek zullen OCW en Inspectie de aanpak van zeer zwakke scholen aanscherpen om daarmee de verschillende risicofactoren goed te kunnen beheersen.

Op scholen met aanzienlijke kwaliteitsrisico's (risicovolle scholen), die (nog) niet zeer zwak zijn, houdt de Inspectie de vinger aan de pols. Na twee jaar voert de Inspectie opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek (pko2) uit. Door de vroegsignalering bij risicovolle en zeer zwakke scholen, één van de versnellingsmaatregelen waarover ik u in november 2005

geïnformeerd heb, worden scholen met risico's sneller in beeld gebracht en kan sneller worden gereageerd. OCW en Inspectie zullen nu ook de resultaten van het verdiepingsonderzoek benutten voor verdere ontwikkeling van risicoprofielen zoals die in het geïntegreerd toezicht gebruikt worden. Ook zal het toezichtinstrumentarium rondom bestuur en management worden aangescherpt. De Inspectie krijgt steeds beter zicht op de kwaliteiten en problemen van de verschillende scholen en kan efficiënter en sneller ingrijpen.

De Inspectie heeft al eerder geconstateerd dat er voor schoolverbetering geen kant-en-klare recepten klaarliggen. Zeer zwakke scholen vertonen gemeenschappelijke kenmerken, maar verschillen ook aanzienlijk van elkaar. Scholen die zich willen verbeteren, zullen op basis van een door team en ouders gedeelde visie moeten kiezen voor een integrale, samenhangende, planmatige en resultaatgerichte aanpak. Juist zwakke scholen zijn vaak niet in staat op eigen kracht tot zo'n aanpak te komen. Concrete ondersteuning door besturenorganisaties en onderwijsondersteunende instellingen is dus onmisbaar. Ook een expliciete verplichting om regelmatig verantwoording af te leggen blijkt een noodzakelijke voorwaarde voor schoolverbetering. Het is verheugend om te zien dat de besturenorganisaties nu uitdrukkelijk hun verantwoordelijkheid nemen. Zij gaan de zeer zwakke scholen in het primair onderwijs ondersteunen in de opstelling en uitvoering van een verbeterplan. Aandachtspunt bij de ondersteuning van scholen is het gebruik van instrumenten waarmee scholen zelf in staat worden gesteld vroegtijdig inzicht te krijgen in de risico's die zij lopen.

Een deel van de ondersteuning door besturenorganisaties bestaat uit gerichte ondersteuning van individuele scholen. Daarnaast zal in overleg met de organisaties worden bezien of in de pilots meervoudige publieke verantwoording aandacht kan worden besteed aan de problematiek van zeer zwakke scholen. In deze pilots gaat het om het ontwikkelen van effectieve vormen van verantwoording die bijdragen aan kwaliteitsverbetering en de ontwikkeling van goed bestuur. Aandacht voor de problematiek van zeer zwakke scholen geeft inzicht in het verfijnen van instrumenten voor verbetering van de kwaliteit en goed bestuur.

Het verdiepingsonderzoek van de Inspectie geeft inzicht in de achtergronden van het ontstaan van zeer zwakke scholen. Tegelijkertijd zijn er nog vragen die openstaan en die de Inspectie via vervolgonderzoek wil beantwoorden. Bijvoorbeeld waarom de problemen erger zijn geworden op de huidige zeer zwakke scholen, wat de kenmerken van risicovolle scholen zijn en wat veranderingen in de bestuurlijke context in het primair onderwijs in de afgelopen jaren voor een effect hebben op zeer zwakke scholen. Halverwege 2007 levert ITS een onderzoek naar effectieve bestuurlijke contexten voor zeer zwakke scholen. Op basis van deze onderzoeken wil ik – in overleg met de besturenorganisaties – het instrumentarium zodanig aanscherpen.

21

Kunt u een uitgebreidere inhoudelijke toelichting geven op wat zij gaat doen met de conclusies van het onderzoek; de risicofactoren, rol management en bestuur, kenmerken van het onderwijsproces en de organisatie, contextkenmerken, inrichting van het onderwijsleerproces, onafhankelijke en externe ondersteuning?

Ik verwijs u naar vraag 20.