

**HANDELWIJZE BIJ HET UITBRENGEN
ADVIES PRIMAIR ONDERWIJS**

Inspectie van het Onderwijs

Utrecht, maart 2008



VOORWOORD

De Leerplichtwet 1969 stelt dat de leerplichtambtenaar bij zijn oordeel of een particuliere onderwijsvoorziening een school is als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, een door de Inspectie van het onderwijs ter zake gegeven advies moet volgen. In dit advies geeft de inspectie antwoord op de vraag of de school met de wijze waarop zij het onderwijs inricht ten minste tegemoet komt aan dat wat de wetgever van een particuliere school verwacht.

Voor u ligt het document waarin staat beschreven aan de hand van welke onderzoeksvragen de inspectie tot dit advies komt en welke werkwijze ze daarbij hanteert. De informatie in dit document is geheel in lijn met de informatie die u in het Toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs aantreft. Dit toezichtkader is in maart 2008 door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Sharon A.M. Dijkema, goedgekeurd. In de 'Handelwijze bij het uitbrengen van een advies primair onderwijs' zijn de voor het advies relevante onderzoeksvragen uit het toezichtkader overgenomen, namelijk die onderzoeksvragen die het speelveld afbakenen waarbinnen een particuliere onderwijsvoorziening 'school kan zijn' en leerplichtige leerlingen kan inschrijven.

De hoofdinspecteur primair onderwijs en expertise centra,

Dr. L.S.J.M. Henkens

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	7
2	WETTELIJK KADER	9
2.1	Bevoegdheid inspectie	9
2.2	Minimumnormen	10
3	HET ADVIES	15
3.1	De onderzoeksvragen	15
3.1.1	Leerstofaanbod	16
3.1.2	Leertijd	18
3.1.3	Didactisch handelen	18
3.1.4	Volgen voortgang ontwikkelingen	19
3.1.5	Leerlingenzorg	20
3.1.6	Kwaliteitszorg	21
3.2	De normering	22
4	DE WERKWIJZE	25
	BIJLAGE(N)	
I	DE BEVOEGDHEID VAN LERAREN	27

1 INLEIDING

In de Leerplichtwet 1969 is bepaald dat alle kinderen in de leerplichtige leeftijd onderwijs moeten volgen aan een school. Een zeer klein deel van de kinderen volgt onderwijs aan een school die niet door de overheid bekostigd wordt. Er bestaan drie soorten niet door de Nederlandse overheid bekostigde scholen voor primair onderwijs. In de eerste plaats zijn er de internationale of buitenlandse scholen. Dit zijn scholen in Nederland die uitsluitend bestemd zijn voor leerlingen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

Van niet bekostigd onderwijs is ook sprake indien leerlingen thuis onderwijs ontvangen. Er is dan weliswaar geen sprake van schoolonderwijs, maar wel van onderwijs dat bij toepassing van de Leerplichtwet 1969 in het leven kan worden geroepen. Dat doet zich voor als ouders een beroep doen op vrijstelling van de inschrijvingsplicht ingevolge de leerplichtwet. Eenmaal van die inschrijvingsplicht vrijgesteld kunnen zij vervolgens zelf thuisonderwijs aan hun kinderen geven.

Tot slot is er een derde groep van particuliere scholen voor primair onderwijs, namelijk de scholen die naar het oordeel van de leerplichtambtenaar de status hebben van 'school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet 1969'. Het is deze laatste categorie van het niet bekostigd primair onderwijs, de zogeheten B3-scholen, waarop deze notitie van toepassing is.

De inspectie is op twee verschillende wijzen betrokken bij deze B3-scholen. Dat is in de eerste plaats op het moment dat een onderwijsvoorziening zich bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft aangemeld als een voorziening die onderwijs geeft aan leerlingen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar. Op dat moment moet door de inspectie worden vastgesteld of die onderwijsvoorziening een school is in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet 1969. Zodra dat is vastgesteld is de betrokkenheid van de inspectie bij een B3-school van een andere orde. Dan komt die school in het reguliere toezicht van de inspectie met als gevolg dat de inspectie met de (rechts)persoon die deze school in stand houdt, ook het reguliere contact onderhoudt in verband met het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op die school. Bij elk kwaliteitsonderzoek doet zich dan tevens de vraag voor of de betrokken school nog steeds blijft voldoen aan de in de Leerplichtwet 1969 opgenomen criteria voor B3-scholen.

De informatie in deze notitie heeft geen betrekking op het hierboven genoemde kwaliteitsonderzoek op reeds aangemerkte B3-scholen en dus evenmin op de beantwoording van de vraag of een reeds aangemerkte B3-school nog steeds blijft voldoen aan de criteria uit de Leerplichtwet 1969. De handelwijze betreft uitsluitend de allereerste beoordeling in het kader van een aan een leerplichtambtenaar uit te brengen advies ter beantwoording van de vraag of een onderwijsvoorziening voldoet aan de criteria die de Leerplichtwet 1969 aan B3-scholen stelt.

2 WETTELIJK KADER

Dit hoofdstuk beschrijft het wettelijk kader op grond waarvan de inspectie handelt bij een B3-school waarvan nog moet worden vastgesteld of die school een onderwijsvoorziening is in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3^o van de Leerplichtwet 1969. Paragraaf 2.1 geeft aan wat de bevoegdheid van de inspectie in deze situatie is. Paragraaf 2.2 zet uiteen dat er weliswaar een wettelijke mogelijkheid is om onderwijs te geven dat niet uit de openbare kas wordt bekostigd, maar dat het aan de overheid is ervoor zorg te dragen dat het niet van overheidswege gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

2.1 Bevoegdheid inspectie

De inspectie heeft ingevolge de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) toezicht op het onderwijs dat wordt geregeld bij of krachtens een onderwijswet in de zin van de WOT. De Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Leerplichtwet 1969 zijn onderwijswetten in de zin van de WOT. Bepalend voor de vraag of de inspectie bevoegd is zich met het onderwijs op een bepaalde school in te laten is derhalve het antwoord op de vraag of die school dan wel het onderwijs op die school gevat kunnen worden onder de definitie van 'school' of de definitie van 'onderwijs' die in de WPO respectievelijk de Leerplichtwet 1969 worden gehanteerd.

Elk onderwijs dat is bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar en dat mede de grondslag legt voor aansluitend voortgezet onderwijs, is 'basisonderwijs' (artikel 2 WPO). Op dát onderwijs en op scholen waar dát onderwijs wordt gegeven, is de WPO van toepassing. Als dat onderwijs wordt gegeven op een niet uit de openbare kas bekostigde bijzondere school is de inspectie derhalve bevoegd zich met dat onderwijs in te laten, doch uitsluitend voor zover de WPO bepalingen bevat die (mede) van toepassing zijn op het niet van overheidswege bekostigde basisonderwijs.

De Leerplichtwet 1969 kent geen eigenstandige definitie van onderwijs, maar wel van 'school'. Een (niet van overheidswege bekostigde) school in de zin van die wet is een dagschool die (onder meer) wat de inrichting van het onderwijs betreft overeenkomt met een aantal specifieke criteria die in artikel 1a1, lid 1, onderdeel a, van die wet voor het basisonderwijs nader zijn vastgesteld.

De omstandigheid dat de wetgever in de leerplichtwet specifieke criteria heeft vastgesteld voor 'scholen in de zin van de leerplichtwet' waar basisonderwijs wordt gegeven, hoeft degene die deze onderwijsvoorziening in stand houdt er niet van te weerhouden onderwijs aan te bieden dat tevens bestemd is voor leerlingen die de periode van het basisonderwijs reeds hebben afgesloten. In dat geval komt die onderwijsvoorziening tevens binnen het bereik van het voortgezet onderwijs en zal het daaronder begrepen onderwijs moeten overeenkomen met de specifieke criteria die in artikel 1a1, lid 1, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969 nader voor het voortgezet onderwijs zijn vastgesteld. Zo kan een onderwijsvoorziening voor wat het daar gegeven basisonderwijs een school zijn in de zin van de Leerplichtwet 1969, maar niet voor wat betreft het daar gegeven voortgezet onderwijs. Andersom is uiteraard ook mogelijk, evenals vanzelfsprekend de situatie waarin een onderwijsvoorziening zowel voor wat betreft het daargegeven basisonderwijs

als het daargegeven voortgezet onderwijs 'school in de zin van de leerplichtwet' is.

Zolang nog niet vaststaat of het gegeven onderwijs overeenstemt met de criteria voor basisonderwijs, is een onderwijsvoorziening waar basisonderwijs wordt gegeven nog geen (basis)school in de zin van de Leerplichtwet 1969. De consequentie daarvan is dat zolang nog niet is vastgesteld of een onderwijsvoorziening een B3-school voor basisonderwijs is, de inspectie alleen nog maar via de route van de WPO voor zover van toepassing op het niet bekostigd onderwijs, haar WOT-bevoegdheden bij een dergelijke onderwijsvoorziening kan uitoefenen. Echt bezwaarlijk is dat niet omdat in het tweede lid van genoemd artikel 1a1 Leerplichtwet 1969 is bepaald dat een leerplichtambtenaar die staat voor de beantwoording van de vraag of een onderwijsvoorziening een B3-school is, het ter zake gegeven bindend advies van de inspectie moet volgen. Haar bevoegdheid om zich in het kader van een aan een leerplichtambtenaar uit te brengen advies met een niet van overheidswege bekostigde onderwijsvoorziening in te laten, ontleent de inspectie dus in de eerste plaats aan artikel 1a1, lid 2, Leerplichtwet 1969. De op artikel 5:16 Algemene wet bestuursrecht (Awb) steunende bevoegdheid van de inspectie om van een potentiële B3-school inlichtingen te vorderen, is begrensd. Die bevoegdheid beperkt zich in hoofdzaak tot inlichtingen omtrent de (onderwijs)bevoegdheid van het personeel en inlichtingen die een vertrouwensinspecteur zou kunnen vragen, aangezien dat inlichtingen zijn die de (vertrouwens)inspectie op grond van voorschriften in de WPO kan vragen. In het kader van een aan een leerplichtambtenaar te geven advies blijft de inspectie afhankelijk van de (niet af te dwingen) medewerking van de potentiële B3-school. Wanneer ter zake geen medewerking wordt gegeven kan er geen advies worden uitgebracht en zal de betrokken onderwijsvoorziening bijgevolg niet als B3-school kunnen worden aangemerkt.

2.2 Minimumnormen

De Universele verklaring van de rechten van de mens stelt in artikel 26 onder meer het volgende:

1. Een ieder heeft recht op onderwijs; (...) Het lager onderwijs zal verplicht zijn. (...).
2. Het onderwijs zal gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid (...).
3. Aan de ouders komt in de eerste plaats het recht toe om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven.

Deze uitgangspunten hebben voor landen die zijn toegetreden tot het Internationaal verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten (IVESC), dan wel het Verdrag inzake de rechten van het kind (Vrk) of de UNESCO-conventie tegen discriminatie in het onderwijs daadwerkelijke rechtskracht. Nederland behoort tot die landen. Via deze internationale verdragen is de Staat gehouden leerrecht in het leven te roepen voor het primair onderwijs, ten einde mede daardoor te verzekeren dat het aan ieder toekomstend recht op onderwijs ook feitelijk voor elk kind kan worden geëffectueerd. Aan ouders/verzorgers is op basis van deze internationale rechtsorde het recht ontzegd hun kinderen van onderwijs verstoken te laten.

Ouders/verzorgers mogen wel zelf de 'richting' van het onderwijs voor hun kinderen bepalen.

Dat er scholen kunnen bestaan waar onderwijs wordt gegeven dat niet uit de openbare kas wordt bekostigd, is een rechtstreeks uitvloeisel van dit keuzerecht van de ouders/verzorgers. De internationale verdragen erkennen dit recht, maar leggen in aanvulling daarop aan de overheid de verplichting op ervoor zorg te dragen dat het niet van overheidswege gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde *minimumnormen*.

In het Nederlandse rechtssysteem zijn de minimumnormen voor het basisonderwijs vastgelegd in de WPO. Voor zover deze minimumnormen voor het niet van overheidswege gegeven of bekostigde onderwijs niet rechtstreeks via de WPO van toepassing zijn, zijn ze via artikel 1 onder b 3^o, jo. artikel 1a1, lid 1, van de Leerplichtwet 1969 van toepassing verklaard op het leerplichtig schoolonderwijs. De artikelen 1 tot en met 7 en 185 tot en met 189 WPO zijn rechtstreeks van toepassing op het niet van overheidswege bekostigde basisonderwijs, maar niet alle artikelen uit deze reeks bevatten bepalingen die op B3-scholen toepasbaar zijn. De artikelen 8, lid 1 tot en met 4, lid 7 onder a, lid 8 en 9, artikel 9 en artikel 10, eerste volzin, WPO zijn niet rechtstreeks van toepassing, maar vinden toepassing via het genoemde artikel 1a1, lid 1, van de Leerplichtwet 1969. Dat artikellid bevat aanvullend nog een bepaling over het schoolplan die als minimumnorm fungeert, maar niet de vorm heeft van een onverkorte verwijzing naar artikel 12 WPO dat op het schoolplan betrekking heeft.

Van de rechtstreeks uit de WPO van toepassing zijnde artikelen bevatten de artikelen 1, 1a, 2, 3, 3a, 4, 4a, 5 en 6 uit Hoofdstuk 1, Titel I, en artikel 189 uit Hoofdstuk 3 bepalingen die ook op B3-scholen van toepassing zijn. Dit zijn de definitiebepalingen van de WPO, de aanwijzing van de doelgroep van het basisonderwijs, de bevoegdheid van de leraren en de bevoegdheid voor het verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden, het leerlingenvervoer en verplichtingen in verband met zedendelicten, de mededelingsplicht inzake de oprichting van een niet uit de openbare kas bekostigde bijzondere school, een verbod op bovenwettelijke uitgaven door provincie en gemeenten en ten slotte de citeertitel van de wet. De definitiebepalingen in artikel 1a en bepalingen omtrent de regeling leerlingenvervoer in artikel 4 raken niet zozeer de B3-scholen en het daar werkzame personeel zelf, als wel de ouders van de leerlingen die hun kind naar een niet uit de openbare kas bekostigde school zenden. Concreet houdt een en ander in dat het particulier onderwijs, voor zover dit bestemd is voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar (artikel 2 WPO), rechtstreeks op grond van de WPO moet voldoen aan de volgende eisen:

- o het onderwijs legt mede de grondslag voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs (artikel 2 WPO);
- o het onderwijs mag uitsluitend door bevoegde leraren worden gegeven en onderwijsondersteunende werkzaamheden mogen uitsluitend worden verricht door personen die daarvoor bevoegdheid bezitten (artikel 3 en 3a WPO);
- o het bevoegd gezag is verplicht tot overleg met de vertrouwensinspecteur en tot het doen van aangifte inzake zedenmisdrijven; het personeel heeft ter zake een meldingsplicht bij het bevoegd gezag (artikel 4a WPO);
- o het bevoegd gezag moet van de oprichting van de particuliere school binnen 4 weken kennis geven aan de minister onder overlegging van de

statuten van de rechtspersoon die de school in stand houdt en van de reglementen.

Bij wijziging of intrekking van de statuten of reglementen moet dit eveneens binnen vier weken aan de minister worden meegedeeld (artikel 5 WPO).

Daarnaast is in artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969¹ vastgelegd welke andere dan de al rechtstreeks op particuliere scholen van toepassing zijnde bepalingen uit de WPO het bevoegd gezag nog meer in acht moeten nemen om te kunnen voldoen aan de criteria die gelden voor een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3.

Deze (aanvullende) criteria zijn volgens de Memorie van Toelichting bij wetsontwerp 30652²:

- degene die de school instandhoudt stelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (inclusief de naleving van Hoofdstuk 1, Titel I, WPO);
- de school hanteert de uitgangspunten van het onderwijs zoals die in artikel 8, lid 1 tot en met 4 en 7 tot en met 9 WPO zijn verwoord;
- de school verantwoordt zich in een schoolplan over de wijze waarop wordt omgegaan met de opdracht de leerlingen te laten integreren in de Nederlandse maatschappij;
- het onderwijs biedt aantoonbaar aandacht aan alle leer- en vormingsgebieden van artikel 9 WPO met de daarbij behorende kerndoelen;
- in overeenstemming met artikel 9, lid 8, WPO wordt het onderwijs in het Nederlands gegeven.³

Het genoemde artikel 8 bevat bepalingen inzake de ononderbroken ontwikkeling, de veelzijdige ontwikkeling, openheid naar de pluriforme samenleving, bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, bekendheid met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten, specifieke en individuele begeleiding van zorgleerlingen, cursusduur van in beginsel 8 aaneensluitende schooljaren, zorg voor zieke leerlingen en aandacht voor het bestrijden van achterstanden in het bijzonder in de beheersing van de Nederlandse taal.

De criteria, genoemd in de Memorie van Toelichting lopen vrijwel parallel met de tekst van artikel 1a1, lid 1, aanhef en onder a, Leerplichtwet 1969, dat luidt: "Onverminderd titel I van de Wet op het primair onderwijs (...), moet een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, wat de inrichting van het basisonderwijs betreft, voldoen aan de criteria, bedoeld in de artikelen 8, eerste, tweede, derde, vierde, zevende lid onderdeel a, achtste en negende lid, 9 en 10, eerste volzin, van de Wet op het primair onderwijs, en tevens heeft de school een schoolplan dat ten minste een beschrijving bevat van het beleid inzake het onderwijs, bedoeld in artikel 8, derde lid, van genoemde wet (...)."

Het als eerste in de Memorie van Toelichting genoemde criterium (kwaliteitsverantwoordelijkheid bevoegd gezag) is in de wettekst opgenomen

1.1.1.1.1.1.1.1

¹ Via besluit van 30 augustus 2007, Stb. 299 in werking op 31 augustus 2007

² Kamerstukken II, 2005-2006, 30652, nr. 3, blz. 7-8.

³ Zie Memorie van Toelichting wetsontwerp, Kamerstukken II, 2005-2006, 30652, nr. 3, blz. 7.

via de verwijzing naar artikel 10, eerste volzin, WPO. De Memorie van Toelichting vermeldt dat dit inclusief de naleving van Titel I WPO betreft en zo staat dat ook in de wettekst. Er kan geen misverstand over ontstaan dat hier bedoeld zal zijn Hoofdstuk 1, Titel I, WPO.

Anders dan in de analoge bepaling die geldt voor het voortgezet onderwijs is niet de naleving van het hele artikel inzake de kwaliteitsverantwoordelijkheid als criterium aangewezen, doch uitsluitend de eerste volzin. Dit impliceert dat de kwaliteitszorg van het bevoegd gezag niet nader is gespecificeerd door onder meer een doorverwijzing naar het artikel uit de WPO dat over het schoolplan handelt. Dat laat onverlet dat artikel 1a1, lid 1, onder a, Leerplichtwet 1969 wel als criterium stelt dat de school een schoolplan dient te hebben. De inspectie stelt zich op het standpunt dat hier niets anders bedoeld kan zijn dan het schoolplan in de zin van artikel 12 WPO met dien verstande dat, gelet op de specifieke positie van het particulier onderwijs niet alle specificaties van een schoolplan in de zin van artikel 12 WPO op deze scholen van toepassing kunnen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de in artikel 12, lid 1, tweede volzin, opgenomen bepaling over het sponsorbeleid, de in lid 2 van dat artikel opgenomen verwijzing naar voorzieningen voor leerlingen voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is en verder voor de in artikel 12, lid 3, opgenomen passage over een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding.

Het tweede criterium volgens de Memorie van Toelichting is in de wettekst terug te vinden via de verwijzing naar het van toepassing zijn van artikel 8, lid 1 tot en met 4 en 7, onderdeel a, 8 en 9, WPO.

Het derde criterium uit de Memorie van Toelichting gaat logisch vooraf aan het via het tweede criterium van toepassing zijn van met name artikel 8, lid 3, WPO. De corresponderende passage in de wettekst is die waar staat dat het schoolplan ten minste een beschrijving bevat van het beleid inzake het onderwijs, bedoeld in artikel 8, lid 3 (WPO). Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het beleid, gericht op participatie in de pluriforme Nederlandse samenleving niet alleen in het schoolplan moet worden verantwoord, maar uiteraard ook in de schoolpraktijk moet worden gerealiseerd.

Het vierde criterium dat volgens de Memorie van Toelichting van toepassing is, valt samen met de verwijzing in de wettekst naar met name artikel 9. Met name lid 1 tot en met 7 en lid 9 van dit artikel hebben betrekking op de leer- en vormingsgebieden van het basisonderwijs en de daarbij behorende kerndoelen. Omdat in de wettekst het gehele artikel 9 als criterium is aangewezen, kan ook het bevoegd gezag van een particuliere school, ingeval van dringende bedenkingen tegen de geldende kerndoelen - dat zijn de kerndoelen genoemd in de bijlage bij het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO - ook eigen kerndoelen voor de school vaststellen, mits die van gelijk niveau zijn als de geldende kerndoelen en verder onder de voorwaarde dat deze eigen kerndoelen aan de inspectie worden gezonden. Het onder meer van toepassing zijn van artikel 9, lid 9, WPO brengt met zich mee dat de minister in bijzondere gevallen en eventueel onder voorwaarden, op verzoek van het bevoegd gezag van een particuliere school kan toestaan dat gedurende een bepaald tijdvak wordt afgeweken van de in artikel 9, lid 1 en lid 2, WPO opgesomde verplichte leer- en vormingsgebieden.

Het laatste criterium dat in de Memorie van Toelichting voor het basisonderwijs wordt genoemd correspondeert met het in de wettekst mede van toepassing verklaarde artikel 9, lid 8, WPO. In dit artikellid is bepaald dat het onderwijs in het Nederlands wordt gegeven. Echter, daar waar naast de Nederlandse taal,

de Friese taal of een streektaal in levend gebruik is, kan de Friese taal of de streektaal mede als voertaal bij het onderwijs worden gebruikt. Bovendien kan voor de opvang in en de aansluiting bij het Nederlandse onderwijs van leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond de taal van het land van oorsprong mede als voertaal bij het onderwijs worden gebruikt overeenkomstig een door het bevoegd gezag vastgestelde gedragscode.

3 HET ADVIES

De Leerplichtwet 1969 stelt dat de leerplichtambtenaar bij zijn oordeel of een onderwijsvoorziening een school is als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, een door de Inspectie van het Onderwijs ter zake gegeven advies moet volgen. In paragraaf 3.1 staan de onderzoeksvragen aan de hand waarvan de inspectie vaststelt of een bepaalde onderwijsvoorziening voldoet aan de criteria voor de inrichting van het basisonderwijs. Elke subparagraaf begint met de onderzoeksvraag en – daar waar nodig - de onderliggende subvragen, gevolgd door een toelichting. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin de normering staat beschreven.

3.1 De onderzoeksvragen

De inspectie geeft in haar advies aan de leerplichtambtenaar antwoord op de vraag of de school met de wijze waarop zij haar onderwijs inricht voldoende tegemoet komt aan de eis uit de Leerplichtwet 1969 dat de inrichting dient overeen te stemmen met de criteria die zijn ontleend aan de in die wet genoemde bepalingen uit de WPO en met een in de leerplichtwet genoemd aanvullend criterium dat is geformuleerd op de voet van een bepaling uit de WPO.

De onderzoeksvragen die de inspectie hanteert, zijn als volgt geformuleerd:

1. Bereidt het leerstofaanbod de leerlingen voor op het vervolgonderwijs? (artikel 2, 8, lid 1 t/m 3, en 9, artikel 9, lid 1 t/m 7 en 9, WPO, de bijlage bij het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969)
2. Kunnen de leerlingen in beginsel de school binnen een periode van acht jaar doorlopen? (artikel 2 en 8, lid 7 onder a, WPO, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969)
3. Ondersteunt het didactisch handelen van de leraren het leren van de leerlingen? (artikel 8 lid 1, 4 en 9, artikel 9, lid 8 WPO, alsmede op de voet van ten dele artikel 12 in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969)
4. Wordt de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen gevolgd? (artikel 2, en 8, lid 1, WPO, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969)
5. Krijgen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en begeleiding? (artikel 8, lid 4, 8 en 9 WPO, alsmede op de voet van ten dele artikel 12 WPO in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969)
6. Zorgt de school voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs? (artikel 10, eerste volzin, WPO, alsmede op de voet van ten dele artikel 12 WPO in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969)

Om antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvragen, is daar waar nodig per aspect een subvraag of een aantal subvragen geformuleerd.

3.1.1 Leerstofaanbod

Onderzoeksvraag 1:

Bereidt het leerstofaanbod de leerlingen voor op het vervolgonderwijs?

De vaststelling of het leerstofaanbod leerlingen voorbereidt op voortgezet vervolgonderwijs vindt plaats aan de hand van vier subvragen:

- 1.1 zijn de leerinhouden Nederlandse taal dekkend voor de kerndoelen
- 1.2 zijn de leerinhouden rekenen en wiskunde dekkend voor de kerndoelen
- 1.3 waarborgen de leerbronnen een breed vormingsaanbod, gericht op een veelzijdige ontwikkeling
- 1.4 dragen de leerbronnen aantoonbaar bij aan de bevordering van sociale integratie en actief burgerschap en de kennis over en kennismaking met de verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

Toelichting

Het bevoegd gezag moet kunnen waarborgen dat leerlingen een onderwijsprogramma kunnen volgen dat hen goed voorbereidt op voortgezet vervolgonderwijs dat bij hen past. De verworven kennis en vaardigheden moeten dan ook voldoende zijn om naar behoren in het vervolgonderwijs te kunnen functioneren. Dit geldt in het bijzonder voor de basiscompetenties taalvaardigheid (lezen en schrijven) en rekenvaardigheid.

Om een doorgaande leerlijn te kunnen waarborgen moet het onderwijsprogramma Nederlandse taal en rekenen en wiskunde dekkend zijn voor de kerndoelen. Scholen hebben de ruimte om verschillende wegen te bewandelen om de kerndoelen in de onderwijspraktijk voor zoveel mogelijk leerlingen te realiseren.

De verschillende wegen die scholen bewandelen, hebben te maken met de verschillende opvattingen over 'onderwijzen en leren'.

Er zijn scholen die ervoor kiezen de vooraf vastgestelde kennis planmatig over te dragen aan de leerlingen. Deze scholen kiezen voor een cursorisch aanbod. Bij deze groep scholen stelt de inspectie in eerste instantie vast of de methode die de school gebruikt voldoet aan de kerndoelen. Vervolgens gaat de inspectie in de onderwijspraktijk na of de geplande methodische leerstof ook daadwerkelijk aan de leerlingen wordt aangeboden.

Scholen kunnen ook kiezen voor een thematische aanpak. De leerstof heeft dan betrekking op meerdere vakken vanuit de visie dat leerinhouden noch leerprocessen zich houden aan vooraf vastgelegde vakinhoudelijke en vakdidactische samenhang. Rekenen en taal zijn bijvoorbeeld onderdeel van projecten of opgehangen aan kernconcepten. Leraren dagen leerlingen uit om samen met hen onderwijs te maken. De leerling is aan zet en in meer of mindere mate zelf verantwoordelijk voor het eigen leerproces. Scholen die op een dergelijke wijze dan wel vraaggestuurd werken verantwoorden zich achteraf over de leerinhouden die leerlingen zijn geboden en de wijze waarop deze inhouden zich verhouden tot de kerndoelen.

Daarnaast zijn er scholen die uitgaan van de innerlijke behoeften van kinderen. Er zijn geen vaststaande leerlijnen; kinderen volgen hun eigen ontwikkelingsweg. Dit alternatief voor het algemeen gangbare onderwijs vraagt om een eigen, daarbij passend volgsysteem op grond waarvan verantwoord kan worden wat de keuzen van het kind zijn en hoe deze keuzen zich verhouden tot de kerndoelen.

Om op alle typen niet bekostigde scholen te kunnen beoordelen of voldoende gewaarborgd is dat het leerstofaanbod dekkend is voor de kerndoelen Nederlandse taal en rekenen en wiskunde gaat de inspectie na welke leerbronnen scholen beschikbaar stellen voor hun leerlingen. Leerbronnen kunnen van zeer divers karakter zijn: leraren, medeleerlingen, boeken, methoden, ICT, internet, lesmateriaal, kranten, tijdschriften, bibliotheek, ouders/verzorgers, opa's en oma's, broers en zussen, experts van buiten de school, video's, cd's en cd-rom's, films, praktijksimulaties, praktijkoefensituaties, opdrachten, stages, presentaties en andere zaken waar leerlingen gebruik van kunnen maken.⁴ (subvragen 1.1. en 1.2)

Primair onderwijs beoogt de brede vorming van kinderen, gericht op een veelzijdige ontwikkeling. De kerndoelen zijn hiervan een operationalisering. Met name de kerndoelen voor de leergebieden 'oriëntatie op jezelf en de wereld', 'kunstzinnige oriëntatie' en 'het bewegingsonderwijs' bieden ruimte voor een eigen invulling door scholen en scherpere keuzes. Uitgangspunt blijft dat alle scholen waaronder de niet door de overheid bekostigde scholen, aantoonbaar aandacht besteden aan alle leer- en vormingsgebieden van artikel 9 en de daarbij behorende kerndoelen realiseren, zodat een breed onderwijsaanbod gewaarborgd blijft. (subvraag 1.3)

De algemene opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie richt zich op zowel kennisoverdracht als ervaringsleren. Schoolburgerschap dient zichtbaar te zijn in de dagelijkse onderlinge omgang op school en in het actief streven naar de bevordering van sociale competenties van leerlingen. Maatschappelijk burgerschap betreft de bekendheid met en deelname aan de samenleving. Dit houdt onder meer in dat de leerlingen geïnformeerd moeten worden over en kennis moeten kunnen maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten. Staatsburgerschap omvat kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij kan zowel aan het nationale als aan het Europese niveau worden gedacht.

Van scholen wordt in dat verband ook verwacht dat zij op kritische wijze aandacht besteden aan en zo nodig stelling nemen tegen radicale of extreme opvattingen die indruisen tegen die basiswaarden. Ook in het signaleren van radicalisering neemt de school zo nodig haar verantwoordelijkheid. (subvraag 1.4)

Voor een positief antwoord op de subvragen moet aantoonbaar gewaarborgd zijn dat het door de wetgever bedoelde onderwijsaanbod daadwerkelijk in de onderwijspraktijk wordt gerealiseerd. De inspectie sluit in haar werkwijze in eerste aanleg aan bij het onderwijsconcept van het bevoegd gezag. Daar waar nodig zal de inspectie vragen stellen als: op welke wijze is het leerstofaanbod (Nederlandse taal en rekenen en wiskunde) geordend, waar ligt dit vast, hoe verhoudt dit leerstofaanbod zich tot de kerndoelen, hoe wordt gewaarborgd dat leerlingen kennis maken met alle onderdelen van het leerstofaanbod, zijn er leerlijnen voor de verschillende kennisdomeinen, zijn er minimumdoelen die alle leerlingen moeten bereiken, welke bijdrage wil de school leveren aan de

1.1.1.1.1.1.1.1

⁴ Gerrits J. (2004), Hoe leren mensen. 's-Hertogenbosch: KPC Groep

bevordering van burgerschap en de integratie van leerlingen in de samenleving en hoe geeft de school daaraan invulling.

3.1.2 Leertijd

Onderzoeksvraag 2:

Kunnen de leerlingen in beginsel de school binnen een periode van acht jaar doorlopen?

Toelichting

Uitgangspunt voor de inrichting en de organisatie van het onderwijs moet zijn dat leerlingen binnen een tijdvak van acht aaneensluitende schooljaren de basisschool kunnen doorlopen. Voor een positief antwoord op de onderzoeksvraag moet aantoonbaar zijn dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat zoveel mogelijk leerlingen in beginsel bij het bereiken van de leeftijd van twaalf jaar, de kerndoelen hebben bereikt⁵.

3.1.3 Didactisch handelen

Onderzoeksvraag 3:

Ondersteunt het didactisch handelen van de leraren het leren van de leerlingen?

De vaststelling of het didactisch handelen van leraren het leren van leerlingen ondersteunt, vindt plaats aan de hand van twee subvragen:

- 3.1 stemmen de leraren het onderwijsleerproces af op de verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen
- 3.2 wordt het onderwijs in het Nederlands gegeven.

Toelichting

Vertrekpunt is de visie en daarvan afgeleide uitgangspunten van de school. De doelen en ambities van de school staan centraal. Scholen verschillen sterk in de wijze waarop ze tegen 'onderwijs en leren' aankijken. De wijze waarop de inspectie tot haar vaststelling komt, kan daarom ook van school tot school verschillen.

Aan het ene eind van het continuüm vinden we de scholen die nadrukkelijk hebben gekozen voor aanbodgestuurd onderwijs. Op deze scholen is de leraar aan zet. Het didactisch handelen is er primair op gericht dat leerlingen de vooraf vastgestelde leerstofelementen leren.

Daarbij mag van leraren worden verwacht dat zij hun didactisch handelen afstemmen op de kenmerken, onderwijsbehoeften en mogelijkheden van hun leerlingen. Verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen hebben consequenties voor de wijze van instructie en het (abstractie)niveau van de instructie. Verschillen tussen leerlingen bepalen ook de meest geëigende organisatievorm, de werkvormen en het tempo van de verschillende activiteiten. (subvraag 3.1)

Aan het andere eind van het continuüm bevinden zich de scholen die nadrukkelijk hebben gekozen voor vraagafhankelijk onderwijs. In deze scholen

1.1.1.1.1.1.1.1.1 _____

⁵ Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 VIII, nr. 75

is de leerling aan zet. Leerlingen kiezen vanuit de eigen interesse wat, hoe, met wie en op welk moment zij iets willen leren. Het kind is eigenaar en vormgever van het eigen leerproces. De school zorgt door een geschikte leerorganisatie en door het beschikbaar stellen van allerhande leerbronnen voor een krachtige leeromgeving. De leraar is één van die leerbronnen. Het didactisch handelen van de leraar is gericht op het bevorderen van leerprocessen die door de leerling zijn gekozen. Leerlingen kunnen hulp en ondersteuning vragen; de leraar neemt daartoe zelf geen initiatief. Wel kunnen leraren eigen onderwerpen inbrengen. Leerlingen bepalen echter zelf of zij zich laten verlokken. Het didactisch handelen door leraren is per definitie afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen. (subvraag 3.1)

Elders op het continuüm bevinden zich de scholen waar zowel de leraar als de leerling aan zet is. Leraren dagen leerlingen uit samen met hen het onderwijs te maken. In deze scholen zijn de leerlingen in meer of mindere mate zelf verantwoordelijk voor het leerproces waarbij ze een beroep kunnen doen op de leraar. Het didactisch handelen van de leraar is gericht op het ontlocken en bevorderen van leerprocessen waarbij de leraar sturing geeft aan het leerproces en de eigen keuzes van leerlingen. Zo vraagt de leraar zich voortdurend af welke hulp, opdracht of aanwijzing gegeven kan worden om leerlingen te helpen tot leren te komen.

Ook bij deze categorie scholen is het didactisch handelen door leraren per definitie afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen. (subvraag 3.1)

Op de school wordt in het Nederlands les gegeven. Daar waar naast de Nederlandse taal, de Friese taal of een streektaal in gebruik is, kan het Fries of die streektaal als mede voertaal bij het onderwijs worden gebruikt. (subvraag 3.2)

Om tot een positief antwoord op de subvragen te kunnen komen, moet de inspectie door de school in de gelegenheid worden gesteld onderwijsleersituaties bij te wonen, gesprekken te voeren met leraren en leerlingen en leerlingenwerk c.q. leerlingdossiers te bekijken.

3.1.4 Volgen voortgang ontwikkelingen

Onderzoeksvraag 4:

Wordt de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen gevolgd?

Toelichting

Kernvraag is hoe de school zichtbaar maakt dat leerlingen nu zaken beheersen die zij eerder niet onder de knie hadden. Van scholen wordt verwacht dat zij ten minste (besloten hebben hoe zij) de voortgang van leerlingen (gaan) volgen bij de mondelinge taalontwikkeling, de ontwikkeling van de geletterdheid (technisch lezen, begrijpend lezen, schrijven waaronder spelling) en de ontwikkeling op het terrein van rekenen en wiskunde. Scholen zijn vrij daarvoor instrumenten en/of werkwijzen te kiezen die passen bij hun visie op 'onderwijzen en leren' en 'het meten en vergelijken van vorderingen van leerlingen'. Voor alle scholen geldt echter dat zij via periodieke⁶ evaluatie de

1.1.1.1.1.1.1.1

⁶ ten minste één keer per half jaar (vijf schoolmaanden)

resultaten van het onderwijsleerproces inzichtelijk moeten maken en moeten vastleggen. Welke evaluatiemiddelen de school daartoe gebruikt, is afhankelijk van het gekozen onderwijsconcept, het doel en de functie van de evaluatie. Naast proces- en productgerichte evaluatie, kunnen scholen ervoor kiezen kwalitatief en/of kwantitatief te evalueren.

De Onderwijsgids voor de basisschool, uitgegeven door het ministerie van OCW geeft een helder overzicht van de verschillende manieren en momenten waarop de leerresultaten van een kind kunnen worden vastgelegd, namelijk in cijfers, rapporten, (methodegebonden en/of gestandaardiseerde) toetsen, tests, het (eigen) leerlingvolgsysteem, het leerlingdossier en evaluatieportfolio's. De wijze waarop de school de uitkomsten van de evaluatie vastlegt, moet voor derden te begrijpen zijn. Zowel de systematiek als de criteria voor voortgang op de onderscheiden ontwikkelingsterreinen zijn een verantwoordelijkheid van de school. De school waarborgt wat leerlingen moeten weten en kunnen en is daarbij gebonden aan de kerndoelen.

Voor een positief antwoord op de onderzoeksvraag moet aantoonbaar gewaarborgd zijn dat het bevoegd gezag heeft besloten op welke wijze het periodiek de voortgang van zijn leerlingen op de verschillende domeinen en vakken volgt en op welke wijze het deze relateert aan voor en/of door de leerling vastgestelde te bereiken doelen. Het antwoord is negatief als dit niet het geval is.

3.1.5 Leerlingenzorg

Onderzoeksvraag 5:

Krijgen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en begeleiding?

De vaststelling of leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en begeleiding (kunnen) krijgen, vindt plaats aan de hand van drie subvragen:

- 5.1 signaleert de school welke leerlingen zorg nodig hebben
- 5.2 bepaalt de school de aard van de zorg die gesignaleerde leerlingen nodig hebben
- 5.3 voert de school de zorg daadwerkelijk uit.

Toelichting

De kern van deze onderzoeksvraag is of de school zorgt voor een toereikende organisatie en deskundige ondersteuning van het onderwijs voor leerlingen die extra zorg nodig hebben. Dat zijn in de eerste plaats leerlingen voor wie een orthopedagogische en/of orthodidactische benadering noodzakelijk is. Tot de categorie leerlingen die extra zorg nodig hebben, rekent de inspectie ook leerlingen die bovengemiddeld kunnen leren, een snel leertempo hebben, die als gevolg daarvan het risico lopen in een sociaal isolement te komen en/of die aangewezen zijn op extra uitdagende leerstof.

Er is een rijk en gevarieerd aanbod aan evaluatie- en diagnostische instrumenten beschikbaar die leraren in staat stellen leerlingen die extra zorg nodig hebben, op het spoor te komen. Van alle scholen wordt verwacht dat zij tijdig signaleren dat er iets niet goed gaat bij het leren en ontwikkelen van een kind. Ook recent gestarte scholen moeten hebben besloten welke relevante instrumenten en/of werkwijzen die passen bij hun visie op 'onderwijs en leren'

en 'het meten en vergelijken van vorderingen van leerlingen', zij daarvoor in eerste instantie kiezen.

Scholen moeten beschikken over algemene kennis over de te verwachten beheersingsgraad van de leerstof en de ontwikkeling van kinderen (wat kun je van kinderen op deze leeftijd verwachten) en deze kennis kunnen relateren aan informatie uit informatiebronnen, zoals gesprekken met kinderen, leerlingenwerk, (on)gestructureerde observaties en andere evaluatiemiddelen. De gegevens die de informatiebronnen opleveren, moeten in categorieën, domeinen van ontwikkeling en/of vakken kunnen worden geordend en geïnterpreteerd. Op schoolniveau moeten dan ook heldere criteria zijn geformuleerd en vastgelegd op grond waarvan een mogelijke stagnatie in de ontwikkeling en het leren op school kan worden vastgesteld c.q. risicoleerlingen kunnen worden gesignaleerd. (subvraag 5.1)

De verzamelde gegevens moeten zo nodig kunnen leiden tot het formuleren van een conclusie omtrent de aard van de zorgbehoefte. Als aanvullend onderzoek moet plaatsvinden, moet aanvullende expertise kunnen worden ingezet. Hiervoor moet de school toegang hebben tot expertise van bijvoorbeeld een orthopedagoog. De inspectie verwacht dat scholen de intentie hebben om daar waar nodig contacten te onderhouden met externe instanties zoals bijvoorbeeld jeugdzorg, maatschappelijk werk, die de benodigde aanvullende zorg kunnen leveren. (subvraag 5.2)

De doelmatigheid van de zorg moet blijken uit een duidelijke koppeling tussen zorgbehoefte en zorgaanbod. Het is van belang op schoolniveau af te spreken hoe effectief gewerkt wordt aan het actief verhelpen van de geconstateerde stagnaties in de ontwikkeling en af te spreken hoe regelmatig wordt nagegaan of de gewenste ontwikkeling weer op gang komt. (subvraag 5.3)

Ook recent gestarte scholen moeten aantoonbaar kunnen waarborgen dat zij – indien zij leerlingen die extra zorg behoeven hebben ingeschreven op hun school, kunnen voorzien in een toereikende organisatie en deskundige ondersteuning van het onderwijs aan deze leerlingen. Om tot een positief antwoord op de subvragen te kunnen komen, moet de inspectie door de school in de gelegenheid worden gesteld documenten te analyseren zoals verslagen van intakegesprekken met ouders en aankomende leerlingen, leerlingdossiers, voortgangsregistraties en leerlingenwerk. Daar waar nodig stelt de school de inspectie in staat gesprekken te voeren met leraren, leerlingen en ouders/verzorgers.

3.1.6 Kwaliteitszorg

Onderzoeksvraag 6:

Zorgt de school voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs?

De vaststelling of de school zorgt voor behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs, vindt plaats aan de hand van twee subvragen:

6.1 geeft het schoolplan een beschrijving van het beleid inzake het onderwijs, gericht op participatie in de pluriforme samenleving

6.2 komen de bevoegdheden der leraren overeen met die van leraren aan een of meer van de scholen genoemd in artikel 1, onder b 1^o, van de Leerplichtwet 1969.

Toelichting

In artikel 10, tweede volzin, juncto artikel 12 WPO is voor openbare en uit de openbare kas bekostigde bijzondere scholen voorgeschreven dat zij een schoolplan moeten hebben dat voldoet aan bepaalde vormvoorschriften. Omdat de wetgever particuliere scholen voor primair onderwijs niet heeft willen binden aan de betreffende vormvoorschriften is in artikel 1a1, lid 1, van de Leerplichtwet 1969 niet zonder meer bepaald dat ook artikel 10, tweede volzin, en artikel 12 als criterium voor B3-scholen van toepassing zijn. De wetgever heeft er niettemin toch aan gehecht dat ook particuliere scholen in de zin van de Leerplichtwet 1969 een schoolplan opstellen, dat aan ten minste één vormvoorschrift moet voldoen. Het schoolplan moet ten minste een beschrijving bevatten van het beleid, als bedoeld in artikel 8, lid 3, WPO. Dat is het beleid dat - kort samengevat - betrekking heeft op participatie in de pluriforme samenleving. Artikel 8, lid 3, WPO zegt hierover: "Het onderwijs a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten". In de paragraaf over het leerstofaanbod is reeds aangegeven dat de inspectie het leerstofaanbod van de school hierop beoordeelt. In het kader van de onderzoeksvraag die hier aan de orde is, gaat de inspectie na of er een schoolplan is en of dit schoolplan aan het genoemde vormvoorschrift voldoet. De subvraag 6.1 wordt positief beantwoord als dit inderdaad het geval is en negatief als er geen schoolplan is of als dit schoolplan niets zegt over het beleid inzake de participatie in de pluriforme samenleving. (subvraag 6.1)

Artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969 bepaalt dat een school als bedoeld in dat onderdeel een dagschool moet zijn die (...) wat de bevoegdheden van de leraren betreft overeenkomt met een of meer van de onderdeel b 1^o van dat artikel genoemde scholen. Dat zijn de openbare en de uit de openbare kas bekostigde bijzondere basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs, scholen/instellingen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en dagscholen voor voortgezet onderwijs. In Bijlage I wordt hiervan een nadere uitwerking gegeven. Ook op particuliere scholen moet het onderwijs gegeven worden door daartoe bevoegde personen. Bijlage 1 licht het begrip 'benoembare leraren' nader toe. (subvraag 6.2).

3.2 De normering

De inspectie beantwoordt de onderzoeksvragen dichotoom: het antwoord is positief of negatief. De criteria uit artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969 bepalen of sprake is van een school in de zin van die wet. Een school voldoet wel of niet aan de voorwaarden die door de wetgever aan de B3-scholen zijn gesteld. De inspectie adviseert de leerplichtambtenaar dan ook positief als zij op alle onderzoeksvragen een positief antwoord kan geven. Aangezien er wettelijke voorschriften in het geding zijn, leidt een negatief antwoord op een subvraag tot een negatief antwoord op de bovenliggende onderzoeksvraag.

Overigens verwacht de inspectie niet dat recent gestarte scholen op alle onderdelen ter verificatie van beschreven uitgangspunten, inrichting en organisatie van het onderwijs aan de inspectie voorbeelden uit de praktijk van het onderwijs kunnen aanreiken. Van belang is dat grondig en traceerbaar voor de inspectie, is nagedacht over de wijze waarop de school aan de voorwaarden die de wetgever heeft gesteld, vorm en inhoud wil geven.

Tot slot: de inspectie gaat ervan uit dat het onderwijs 'dagonderwijs' is. Indien dit niet het geval is, is geen sprake van een school in de zin van de Leerplichtwet en volgt een negatief advies.

4 DE WERKWIJZE

In artikel 5 van de WPO is bepaald dat het bevoegd gezag binnen vier weken na de oprichting van een particuliere school daarvan kennis moet geven aan de minister onder overlegging van de statuten van de rechtspersoon die de school in stand houdt. Na ontvangst van die kennisgeving stelt de minister vervolgens de inspectie op de hoogte en de inspectie vervoegt zich aansluitend, na aankondiging vooraf, bij de onderwijsvoorziening voor het uitbrengen van het advies over het op de betrokken onderwijsvoorziening gegeven basisonderwijs. Indien de inspectie anderszins kennis krijgt van het feit dat een particulier initiatief heeft geleid tot een onderwijsvoorziening waar leerplichtige leerlingen zijn ingeschreven, dan verifieert de inspectie bij het departement of daar een kennisgeving als bedoeld in artikel 5 WPO is binnen gekomen. Zo ja, dan wordt de hierboven aangegeven procedure vervolgd. Zo niet, dan zal de inspectie de betrokken onderwijsvoorziening attenderen op het bepaalde in artikel 5 WPO onder gelijktijdige mededeling dat advisering door de inspectie pas aan de orde kan zijn nadat de in artikel 5 WPO bedoelde kennisgeving aan de minister is gedaan. De inspectie stuurt de leerplichtambtenaar van de betrokken gemeente hiervan een afschrift.

De inspectie geeft, alvorens het advies vast te stellen, aan degene die de onderwijsvoorziening in stand houdt of daarvoor verantwoordelijk is de gelegenheid van het ontwerp-advies kennis te nemen. Het overleg over het ontwerp-advies kan leiden tot bijstelling van het advies of tot vermelding van de zienswijze van degene die de school in stand houdt of daarvoor verantwoordelijk is in een bijlage bij het advies, zo nodig, onder gemotiveerde vermelding dat die zienswijze de inspectie niet heeft kunnen overtuigen van de onjuistheid of onvolledigheid van haar advies. Het bevoegd gezag ontvangt een afschrift van het advies dat de inspectie aan de leerplichtambtenaar uitbrengt.

Gelet op hetgeen bij de behandeling van het wetsontwerp 30652 in Tweede en Eerste Kamer door regering en parlement als aannemelijk is vastgesteld, zijn de adviezen die de inspectie op grond van artikel 1a1, lid 2, van de Leerplichtwet 1969 uitbrengt, bindend; zij hebben het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Belanghebbenden kunnen daartegen bezwaar aantekenen bij de inspecteur-generaal van het onderwijs. Ingevolge artikel 6:16 van de Awb schorst het bezwaar niet de werking van het besluit waartegen het is gericht. De leerplichtambtenaar zal dus zijn oordeel als bedoeld in artikel 1a1, lid 2, van de Leerplichtwet 1969 ook kunnen baseren op een inspectieadvies waartegen bezwaar is aangetekend. Dat is alleen anders als de voorzieningenrechter, desgevraagd, beslist dat het bezwaar of het beroep dat tegen het besluit is ingesteld de werking van dat besluit wel opschort. Wanneer het bezwaar een negatief advies betreft en dit bezwaar wordt gegrond verklaard -of wanneer beroep is ingesteld en de bestuursrechter honoreert het beroep, dan zal de leerplichtambtenaar achteraf zijn oordeel moeten herzien en vervalt de aanleiding van een eventueel in het verlangde van het oorspronkelijke oordeel tegen de ouders of verzorgers opgemaakt proces-verbaal.

Ten slotte moet in dit verband nog worden vermeld dat een belanghebbende die bezwaar wenst te maken tegen een inspectieadvies, ingevolge artikel 7.1a,

Awb het recht heeft om in het beroepsschrift de IGO te vragen er mee in te stemmen dat het bezwaarschrift wordt aangemerkt als een rechtstreeks tot de bestuursrechter gericht beroepsschrift. Als daarmee wordt ingestemd dan gaat het bezwaarschrift bij wijze van beroepsschrift naar de bestuursrechter en wordt in feite de bezwaarprocedure overgeslagen. Ook dan is er - tenzij de voorzieningenrechter desgevraagd anders beslist - geen opschortende werking van het bestreden besluit.

BIJLAGE I

DE BEVOEGDHEID VAN LERAREN

1. Inleiding

Volgens artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet dient een school als bedoeld in dat artikel onderdeel een dagschool te zijn, die wat de bevoegdheden van de leraren betreft overeenkomt met een of meer van de in onderdeel b 1^o van dat artikel bedoelde scholen. Dat zijn de openbare en de uit de openbare kas bekostigde bijzondere basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs, scholen/instellingen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en de dagscholen voor voortgezet onderwijs. De leerplichtwet is in dit opzicht strikter dan de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), aangezien in artikel 55 van die wet ten aanzien van het niet uit de openbare kas bekostigd bijzonder schoolonderwijs uitsluitend bevoegdheidsbepalingen staan opgenomen voor het geven van algemeen voortgezet onderwijs. Andersom is de leerplichtwet soepeler aangezien deze wet voor de B3-scholen uitsluitend overeenkomst verlangt met betrekking tot de bevoegdheden van de leraren, terwijl de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de WVO ook op particuliere scholen van toepassing zijnde bevoegdheidseisen formuleren voor het verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden. Degene die onbevoegd onderwijs geeft of onderwijsondersteunende werkzaamheden verricht op een school die onder de werking van de WPO of WEC valt, of onbevoegd algemeen voortgezet onderwijs geeft of met betrekking tot het algemeen vormend voortgezet onderwijs onderwijsondersteunende werkzaamheden verricht op een school die onder de werking van de WVO valt, is op grond van de delictomschrijving in artikel 436 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar. Degenen die een particuliere school in stand houdt en toelaat dat op die school ten aanzien van de leraren niet dezelfde bevoegdheidseisen worden gehanteerd als die welke gelden voor het geven van schoolonderwijs op een openbare of uit de openbare kas bekostigde bijzondere school als bedoeld in de WPO, WEC of WVO bewerkt daarmee dat die particuliere school geen school kan zijn waarop de leerlingen de leerplicht of kwalificatieplicht kunnen vervullen.

In de navolgende paragrafen 2 en 3 wordt achtereenvolgens aangegeven waaraan een particuliere school in relatie tot de bevoegdheden van de leraren moet voldoen om een school in de zin van de Leerplichtwet 1969 te kunnen zijn of te blijven en waaraan de individuele leraren en het onderwijsondersteunend personeel van een particuliere school moeten voldoen om niet in strijd te handelen met de bevoegdheidseisen uit de WPO of WVO en op die grond niet strafbaar te zijn. In paragraaf 4 wordt uiteengezet waarop de inspectie let bij de beantwoording van subvraag 6.1 uit het notitie Handelwijze Inspectie van het Onderwijs bij het uitbrengen van een advies voor het niet bekostigd primair onderwijs, respectievelijk niet bekostigd voortgezet onderwijs.

2. Bevoegdheden artikel 1, onder b 3°, Leerplichtwet 1969

De als criterium gestelde bevoegdheidseisen, geldend voor een 'school' in de zin van de Leerplichtwet 1969, komen overeen met die waaraan een leraar moet voldoen om schoolonderwijs te mogen geven op een openbare of uit de openbare kas bekostigde school.

Dit houdt in dat een particuliere school - onverlet de criteria die gelden voor de inrichting van het onderwijs - alleen dan een 'school' in de zin van de Leerplichtwet 1969 kan zijn als met betrekking tot alle daar werkzame leraren die onderwijs geven dat valt onder de werking van de WPO, wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 32, lid 5, WPO. Met betrekking tot alle daar werkzame leraren die onderwijs geven dat valt onder de werking van de WVO moet worden voldaan aan het bepaalde in artikel 33 WVO.

Het onderwijs dat valt onder de werking van de WPO is het onderwijs dat is bestemd voor kinderen vanaf de leeftijd van omstreeks 4 jaar en dat mede de grondslag legt voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs (artikel 2 WPO). Het genoemde artikel 32, lid 5, WPO verwijst naar artikel 3, lid 1 en 3, WPO.

Het onderwijs dat valt onder de werking van de WVO is het onderwijs dat wordt gegeven na het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, echter niet het voortgezet speciaal onderwijs, niet educatie en beroepsonderwijs en niet hoger onderwijs (artikel 2a WVO).

De voorwaarden die staan opgenomen in artikel 32, lid 5, jo. artikel 3, lid 1, WPO, en die welke staan opgenomen in artikel 33, lid 1, WVO zijn inhoudelijk aan elkaar gelijk. Het verschil is dat binnen het basisonderwijs slechts in bepaalde vakken vakonderwijs kan worden gegeven namelijk: tekenen, muziek, handvaardigheid, spel en beweging, bevordering van het taalgebruik, Engelse taal, Friese taal, Duitse taal, Franse taal, zintuiglijke en lichamelijke oefening (artikel 4.1. Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel). Om die reden wordt in artikel 3, lid 1, WPO niet alleen verwezen naar de eisen voor leraren, maar ook naar de eisen voor vakleraren die binnen dat onderwijs kunnen voorkomen. Voor de WVO was het maken van een dergelijk onderscheid niet nodig, omdat binnen dat onderwijs vakonderwijs uitgangspunt is. Binnen dat onderwijs kan het wel voorkomen dat een leraar in verschillende vakken onderwijs geeft, maar nooit in alle vakken, zoals dat binnen het basisonderwijs het geval is.

Bepaald is dat tot (vak)leraar benoembaar is of als (vak)leraar te werk gesteld kan worden degene die tegelijkertijd voldoet aan de drie navolgende voorwaarden:

1. die persoon moet in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag afgegeven ingevolge de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag, én
2. in het bezit zijn van een getuigschrift, een EG-verklaring of geschiktheidsverklaring waaruit blijkt dat betrokkene heeft voldaan of geacht wordt te hebben voldaan aan geldende bekwaamheidseisen voor het onderwijs dat hij geeft of bezig is daaraan te voldoen, een en ander met inachtneming van nader in de wet opgenomen voorwaarden, én
3. die persoon mag niet krachtens rechtelijke uitspraak van het geven van onderwijs zijn uitgesloten.

De drie hierboven genoemde voorwaarden worden hieronder nader toegelicht en uitgewerkt.

Verklaring omtrent het gedrag

De verklaring omtrent het gedrag mag op het tijdstip waarop deze aan het bevoegd gezag werd overgelegd (het tijdstip van ingang van de benoeming/arbeidsovereenkomst of de tewerkstelling) niet ouder zijn dan zes maanden (artikel 32, lid 9, WPO, jo. artikel 5.1. Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel en artikel 33, lid 1, onder a, WVO)

Ingevolge artikel 7 van de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijsdiploma's (Stb. 1994, 29), resp. artikel 9 van de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen (Stb. 1994, 640) kunnen leraren afkomstig uit een EU Lid-Staat aan de eis betreffende een verklaring omtrent het gedrag voldoen door overlegging van een in die Lid-Staat door de daar ter zake bevoegde autoriteit afgegeven document dat vergelijkbaar is met een verklaring omtrent het gedrag. Als in de betrokken Lid-Staat van oorsprong of herkomst geen met een verklaring omtrent het gedrag overeenkomend document wordt afgegeven, kan de betrokkene volstaan met het afleggen van een verklaring onder ede dan wel een plechtige verklaring ten overstaan van een daartoe bij of krachtens wet in die Lid-Staat bevoegde instantie dan wel ten overstaan van een notaris of een in die Lid-Staat bevoegde beroepsorganisatie, welke een attest afgeeft dat deze eed of plechtige verklaring bewijskracht heeft. De hier bedoelde vervangende verklaringen, documenten of attesten mogen bij het indienen van een aanvraag voor een EG-verklaring door een EU-onderdaan niet ouder zijn dan drie maanden.

Bekwaamheid

Hoofddregel is dat voor het bevoegd geven van (vak)onderwijs betrokkene in het bezit dient te zijn van een universitair of hbo-getuigschrift, waaruit blijkt dat voldaan is aan de vastgestelde bekwaamheidseisen. (artikel 32, lid 5, jo. artikel 3, lid 1, onder b 1^o, WPO en artikel 33, lid 1 onder b 1^o, WVO). De bekwaamheidseisen staan opgenomen in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Degenen die met goed gevolg hun beroepsopleiding tot (vak)leraar hebben afgesloten onder de werking van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek hebben een dergelijk getuigschrift. Dat getuigschrift geeft uitsluitel over de leerinhouden waarop de bekwaamheidseisen betrekking hebben.

Degene die op 1 augustus 2006 (het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel) in het bezit was van een bewijs van bekwaamheid tot het geven van (vak)onderwijs ingevolge de wettelijke voorschriften zoals die golden op 31 juli 2006, wordt ingaande 1 augustus 2006 aangemerkt als aan de van toepassing zijnde bekwaamheidseisen te voldoen. Dit houdt onder meer in dat bezitters van de oude akte van bekwaamheid als kleuterleidster, als hoofdleidster, als onderwijzer(es), als hoofdonderwijzer, als leraar basisonderwijs of bezitters van een van diploma's, akten of getuigschriften die bevoegdheid gaven voor het geven van onderwijs in een bepaald vak in het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs geacht moeten worden in het bezit te zijn van het bij de wet gevorderde bekwaamheidsdocument. Dat geldt eveneens voor degenen die in het bezit zijn van een voorheen in Suriname, de Nederlandse Antillen of Aruba behaald getuigschrift dat was gelijkgesteld met een in Nederland behaald getuigschrift dat onderwijsbevoegdheid gaf. (Artikel XI wet van 30-6-2004, Stb. 344 - Wet Beroepen in het onderwijs).

Bij het geven van onderwijs dat onder de werking van de WPO valt is het doorgaans zo dat het bekwaamheidsdocument als leraar primair onderwijs bevoegdheid geeft voor alle leer- en vormingsgebieden van het basisonderwijs, echter met de volgende aantekening: bezitters van een bekwaamheidsdocument dat is afgegeven na 1 september 2005 zijn alleen dan tevens bevoegd voor het geven van zintuiglijke en lichamelijke oefening in het onderwijs in leerjaar 3 en hoger van de basisschool als het geven van dat onderwijs (veelal aangeduid als 'lichamelijke opvoeding') deel heeft uitgemaakt van hun onderwijsprogramma. Als dat niet het geval is dan hebben deze bezitters van een bekwaamheidsdocument als leraar basisonderwijs/primair onderwijs uitsluitend bevoegdheid voor het geven van zintuiglijke of lichamelijke oefening in de eerste twee leerjaren van het basisonderwijs of voor het geven van zodanig onderwijs aan leerlingen jonger dan 7 jaar in het speciaal onderwijs. (artikel 186, lid 2, WPO, zoals dat luidde op 31-7-2006, resp. artikel 32, lid 5, jo. artikel 3, lid 1, onder b 1°, WPO en artikel 2.2, lid 2, Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel).

Alle overige bekwaamheidsdocumenten geven slechts bevoegdheid voor het geven van onderwijs in het vak dat in het diploma, de akte of het getuigschrift is genoemd of waarop de opleiding betrekking had. Niettemin geldt voor het verzorgen van vakoverstijgend programmaonderdelen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs een speciale regeling. Voor dat vakoverstijgend onderwijs kan worden volstaan met een collectieve bevoegdheid, dat wil zeggen dat aan de gestelde eisen wordt voldaan als het team van leraren dat op die school verantwoordelijk is voor dat vakoverstijgend programmaonderdeel als geheel voldoet aan de bekwaamheidseisen voor de vakken die zijn betrokken bij dat vakoverstijgende programmaonderdeel. Bovendien kan het onderwijs in het desbetreffende vakoverstijgende programmaonderdeel dan ook worden verzorgd door andere (bevoegde) leraren die daartoe naar het oordeel van het bevoegd gezag geschikt zijn. Het bevoegd gezag houdt daarbij rekening met de opvattingen van de leden van het team dat verantwoordelijk is voor het vakoverstijgende programmaonderdeel (artikel 33, lid 5 en 5a, WVO).

Onderdanen van de EU die in het bezit zijn van een in een andere Lid-Staat geldige bevoegdheid voor (vak)onderwijs aan leerlingen uit dezelfde doelgroep als die van de WPO of WVO, kunnen bij de Informatie Beheer Groep een zogenoemde EG-verklaring aanvragen. De EG-verklaring wordt afgegeven als voldaan wordt aan voorwaarden gesteld in de Algemene wet erkenning EG-hoger-onderwijs-diploma's, Stb. 1994, 29 of de Algemene wet erkenning EG-beroepsopleidingen, Stb. 1994, 640, welke voorwaarden zijn uitgewerkt in de regeling onderwijsbevoegdheid Lid-Statens, d.d. 19-7-1997, kenm. AB/BAP-97010148 (Uitleg/Gele Katern 1997, 18b, blz. 7 e.v.). Eén van de voorwaarden is dat betrokkene tevens moet kunnen aantonen de Nederlandse taal in voldoende mate te beheersen. Een dergelijke EG-verklaring heeft dezelfde waarde als een bekwaamheidsdocument en geeft dus bevoegdheid voor het geven van onderwijs in hetzij alle leer- en vormingsgebieden van het basisonderwijs, hetzij uitsluitend het vakgebied waarin de bevoegdheid werd behaald (artikel 32, lid 5, jo. artikel 3, lid 1, onder b 2°, WPO, artikel 33, lid 1, onder b 2°, WVO).

Bezitters van een buiten de EU behaalde onderwijsbevoegdheid kunnen, onder bepaalde voorwaarden waaronder voldoende beheersing van de Nederlandse taal, bij de Informatie Beheer Groep een tijdelijke bevoegdheid voor het geven van basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs aanvragen. Met die tijdelijke bevoegdheid kunnen zij gedurende 40 schoolweken in het Nederlandse basis- of (voortgezet) speciaal onderwijs (vak)onderwijs geven. Na die periode kan de tijdelijke bevoegdheid worden omgezet in een bevoegdheid voor onbepaalde tijd. Een van de voorwaarden is dat de Inspectie van het Onderwijs over het functioneren van betrokkene een positief advies heeft uitgebracht. De inspectie observeert daartoe het lesgeven van betrokkene en laat zich ter zake informeren door de leiding van de school waar betrokkene werkzaam is (artikel 3, lid 3, WPO, Regeling bevoegdheid (speciaal) basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs voor buitenlandse diploma's, d.d. 7-12-2004, kenm. PO/PJ-2004/56648 (Uitleg/Gele Katern 2004, 21, blz. 24, e.v.). Artikel 33a WVO geeft de minister voor het voortgezet onderwijs een gelijke bevoegdheid als bedoeld in artikel 3, lid 3, WPO, maar daarvoor bestaat geen aparte beleidsregel. Leraren van buiten de EU die voortgezet onderwijs in Nederland willen geven zullen als regel via de route van 'zij-instroom in het beroep' bevoegdheid kunnen verwerven.

Een zij-instromer in het beroep van leraar is iemand die in het bezit is van een hbo of universitair getuigschrift uit binnen of buitenland dan wel een EG-verklaring en (nog) niet aan de bekwaamheidseisen voor leraar voldoet, maar niettemin geschikt wordt geacht voor het beroep van leraar en in staat moet worden geacht binnen twee jaar na een benoeming of tewerkstelling als leraar met goed gevolg deel te nemen aan een bekwaamheidsonderzoek. Voor iemand die aan deze kwalificatie voldoet, kan het bevoegd gezag van een school dat die persoon wil benoemen of tewerkstellen, of betrokkene zelf bij een daarvoor aangewezen opleidingsinstelling een geschiktheidsonderzoek aanvragen. Een dergelijk onderzoek omvat de beoordeling of de door betrokkene gevolgde opleiding en diens maatschappelijke of beroepservaring, in onderlinge samenhang bezien, van voldoende belang zijn in verhouding tot de door hem te verrichten werkzaamheden aan een school, en, zo ja, of betrokkene in de feitelijke classesituatie tot verantwoord lesgeven in staat is. Is ook dat laatste oordeel positief dan wordt bij dit onderzoek tevens beoordeeld welke scholing en begeleiding voor betrokkene noodzakelijk moeten worden geacht om na twee jaar met goed gevolg deel te kunnen nemen aan een afsluitend bekwaamheidsonderzoek. Het geschiktheidsonderzoek leidt in dat geval tot de afgifte van een geschiktheidsverklaring. Een dergelijke geschiktheidsverklaring heeft gedurende de twee jaar dat betrokkene zich voorbereidt op het afsluitend bekwaamheidsonderzoek dezelfde waarde als een bekwaamheidsdocument (artikel 32, lid 5, jo. artikel 3, lid 1, onder b 3^o, en artikel 176a tot en met 176 jo, WPO, alsmede artikel 33, lid 1, onder b 3^o, jo. artikel 118j tot en met 118s, WVO).

In bijzondere gevallen kan de minister aan personen die in een bepaald vak of onderdeel van een vak door buitengewone bekwaamheid uitmunten ontheffing verlenen van de voor het geven van voortgezet onderwijs geldende bekwaamheidseisen (artikel 33, lid 2, WVO). Ook dit loopt via de Informatie Beheer Groep. Ook zonder een via de minister verkregen (permanente) ontheffing kan iemand binnen het voortgezet onderwijs werkzaam zijn zonder aan de geldende bekwaamheidseisen te hebben voldaan.

Het moet dan gaan om iemand die, gelet op specifieke kennis en bekwaamheden, samenhangend met ervaringen en werkzaamheden in andere sectoren van de samenleving en het bedrijfsleven, naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoende bekwaam is om onder verantwoordelijkheid van een leraar die wel aan de geldende bekwaamheidseisen voldoet voor een betrekkingssomvang van ten hoogste op jaarbasis gemiddeld 4 klokuren per week belast te worden met een uitsluitend lesgevende taak voor vakken waar die specifieke kennis en bekwaamheden in het bijzonder betrekking op hebben (artikel 33, lid 15, WVO).

Uitsluitend in het voortgezet onderwijs kan bij tijdelijke afwezigheid van een leraar ten aanzien van degene, die hem vervangt, telkens voor ten hoogste een jaar worden afgeweken van de gestelde bekwaamheidseisen. Afwijking van die eisen is ook mogelijk indien in een vacature niet terstond kan worden voorzien door de benoeming of tewerkstelling van een leraar die wel aan die eisen voldoet (artikel 33, lid 3, WVO).

Degene die met betrekking tot een bepaald vak in het voortgezet onderwijs aan de gestelde bekwaamheidseisen voldoet mag voor ten hoogste twee jaar ook worden belast met werkzaamheden binnen het voortgezet onderwijs waarvoor die persoon niet aan de gestelde bekwaamheidseisen voldoet. Als voorwaarde geldt hierbij echter dat - behoudens ontheffing door de inspectie van het onderwijs - het bevoegd gezag en de betrokken leraar schriftelijk hebben verklaard dat de betrokken leraar zich zal inspannen om binnen twee jaar alsnog te voldoen aan de bekwaamheidseisen voor die werkzaamheden. De termijn van twee jaar kan met ten hoogste twee jaar worden verlengd indien het bevoegd gezag dat noodzakelijk oordeelt vanwege de kwaliteit en de voortgang van het onderwijs in de school (artikel 33, lid 15, WVO).

Het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs kan toestaan dat een tweede graadsleraar gedurende ten hoogste een schooljaar in zijn vakgebied ook onderwijs geeft in de hogere leerjaren vwo/havo, mits die leraar het merendeel van zijn betrekkingssomvang blijft geven in de leerjaren waarvoor hij bevoegd is (artikel 35a WVO).

Verlies onderwijsbevoegdheid

De strafrechter kan in bepaalde gevallen bij het uitspreken van een veroordelend vonnis als bijkomende straf bepalen dat de veroordeelde van het geven van onderwijs wordt uitgesloten. Zo'n veroordeling houdt in dat betrokkene van een door hem verworven bekwaamheidsdocument geen gebruik (meer) mag maken. Die persoon zal dan tevens een strafblad krijgen en op die grond zal aan die persoon geen verklaring omtrent het gedrag worden uitgereikt.

3. Bevoegdheden ingevolge de WPO en de WVO

De in bovenstaande paragraaf 2 besproken bevoegdheidseisen gelden als criterium voor het hebben of het behouden van de status van 'school' als bedoeld in artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969. Van dat criterium is afhankelijk of leerlingen op een particuliere school hun leerplicht of kwalificatieplicht kunnen voldoen. Het hebben van de status van 'school' in de zin van de Leerplichtwet 1969 staat geheel los van de vraag of een onderwijsvoorziening onder de werking van een van de in Nederland van kracht zijnde sectorwetten voor het onderwijs valt.

De sectorwetten voor het onderwijs zijn: de WPO, de WEC, de WVO, de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs (WHW). Een particuliere school valt onder de werking van een of meer van de sectorwetten voor het onderwijs als op die school onderwijs wordt gegeven aan de doelgroep waarop die wet betrekking heeft of als dat onderwijs anderszins binnen de reikwijdte van die wet valt. Elke onderwijsvoorziening waarop onderwijs wordt gegeven dat bestemd is voor kinderen in de leeftijd van omstreeks 4 jaar en dat mede de grondslag legt voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs valt onder de werking van de WPO (artikel 2 WPO). Elk onderwijs dat wordt gegeven na het basisonderwijs en na het speciaal onderwijs en dat geen beroepsonderwijs of educatie is en geen hoger onderwijs valt onder de werking van de WVO (artikel 2 WVO).

De consequentie daarvan is, is dat de in de desbetreffende wet opgenomen bepalingen die niet specifiek gelden voor het openbaar of voor het uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs of die specifiek gelden voor het niet uit de openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs of schoolonderwijs van toepassing zijn op het onderwijs dat in die onderwijsvoorziening wordt gegeven, ongeacht of die onderwijsvoorziening een school is in de zin van de Leerplichtwet 1969 of niet.

Voor de WPO betreft dit onder meer de artikelen 3 en 3a van die wet en voor de WVO onder meer de artikelen 2a en 55 van die wet.

Artikel 3 WPO Bevoegdheid (basis)schoolonderwijs

Artikel 3 WPO richt zich niet tot degene die onderwijs doet geven (de schoolhouder of het bevoegd gezag van de school) maar tot degene die zelf onderwijs geeft, derhalve de leraar. Het eerste lid van dit artikel doet dit in de vorm van een positief geformuleerd verbod: "Schoolonderwijs mag slechts worden gegeven door degene die ...". Inhoudelijk impliceert dit een verbod: "Geen schoolonderwijs mag worden gegeven door degene die niet ...". Artikel 436 van het Wetboek van Strafrecht sluit hierop aan. In dat artikel is bepaald dat hij die, niet toegelaten tot de uitoefening van een beroep waartoe de wet een toelating vordert, buiten noodzaak dat beroep uitoefent, of, indien hij wel tot dat beroep is toegelaten, buiten noodzaak in de uitoefening van dat beroep de grenzen van zijn bevoegdheid overschrijdt, strafbaar is.

De voorwaarden waaronder volgens de WPO schoolonderwijs mag worden gegeven zijn dezelfde als die welke in de vorige paragraaf zijn besproken, namelijk: bezit van een verklaring omtrent het gedrag, bezit van een bekwaamheidsdocument, EG-verklaring of geschiktheidsverklaring en niet krachtens rechtelijke uitspraak uitgesloten zijn van het geven van onderwijs. De in de vorige paragraaf opgenomen aantekeningen in verband met het bezit van een vóór 1 augustus 2006 behaald diploma, getuigschrift of behaalde akte zijn eveneens van toepassing. Dat geldt eveneens voor de beperkingen ten aanzien van de bevoegdheid voor het geven van zintuiglijke en lichamelijke oefening. In de vorige paragraaf zijn deze beperkingen afgeleid uit de voorschriften waaronder het bevoegd gezag een leraar in het openbaar of in het uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs kan benoemen. Omdat artikel 3 zich niet richt tot het bevoegd gezag, zijn deze beperkende voorwaarden in artikel 3, lid 2, WPO apart opgenomen.

Artikel 3, lid 3, voorziet voor leraren met een buiten Nederland behaald bekwaamheidsdocument in de mogelijkheid bevoegdheid te verkrijgen tot het geven van schoolonderwijs via een aanvraag bij de minister.

Feitelijk betreft dit uitsluitend leraren van buiten de EU, omdat EU-onderdanen een EG-verklaring kunnen verkrijgen. In paragraaf 2 is hier al op gewezen. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt geschiedt dat uitsluitend onder voorwaarden dat betrokkene eveneens een verklaring omtrent het gedrag of een vergelijkbaar document moet hebben en niet van het geven van onderwijs mag zijn uitgesloten.

Artikel 3, lid 4, WPO heeft betrekking op leraren-in-opleiding (lio). Het bepaalde in artikel 3, lid 1, geldt in beginsel eveneens voor de lio, met dien verstande dat onder bepaalde voorwaarden ontheffing wordt verleend van de eis in zake het bezit van een bekwaamheidsdocument. Als lio worden aangemerkt studenten die een duale lerarenopleiding volgen en aan die opleiding al ten minste 180 studiepunten (of in sommige gevallen 166 studiepunten) hebben behaald, dan wel studenten van een universitaire lerarenopleiding in het laatste jaar van hun opleiding. Een lio die een tijdelijk dienstverband heeft dat overeenkomt met een volledig dienstverband van ten hoogste vijf maanden behoeft gedurende dat tijdelijk dienstverband niet in het bezit te zijn van een bekwaamheidsdocument. Dit echter onder de bijkomende voorwaarde dat er binnen de school een al wel volledig bevoegde leraar dient te zijn onder wiens verantwoordelijkheid de lio werkzaamheden van onderwijskundige aard verricht.

Dit houdt in dat ook degene of de instantie die een particuliere school in stand houdt, onder de genoemde voorwaarde tot benoeming van een lio kan overgaan zonder voor die lio de situatie in het leven te roepen dat deze strafbaar is en zonder zelf het risico te lopen vervolgd te worden wegens uitlokking van onbevoegd lesgeven.

Artikel 3a WPO Bevoegdheid onderwijsondersteunende werkzaamheden (basisonderwijs)

Voor het verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces, gelden ingevolge artikel 3a, jo. artikel 32, lid 3, WPO in beginsel dezelfde eisen als voor het geven van schoolonderwijs. Verdere toelichting kan echter achterwege blijven aangezien er vooralsnog geen werkzaamheden zijn aangewezen waarvoor dit geldt. Artikel 32a, lid 3, WPO verplicht tot het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur waarin die werkzaamheden rechtstreeks verband houdend met het onderwijsleerproces op een basisschool moeten worden aangewezen en waarin aansluitend bekwaamheideisen voor het verrichten van die werkzaamheden moeten worden opgenomen. Dat is nog niet gebeurd. Als daartoe wordt overgegaan, dan ontstaat voor de particuliere school de situatie dat het onderwijsondersteunend personeel strafbaar is als niet aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, terwijl die eis niet zal gelden als criterium voor het hebben van de status van school als bedoeld in artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet 1969.

Artikel 2a en 55 WVO Bevoegdheid schoolonderwijs, resp. Bekwaamheids- en zedelijkheidseisen personeel

Artikel 2a WVO zegt dat voortgezet onderwijs slechts mag worden gegeven door degene die daartoe ingevolge de WVO bevoegd is. De bevoegdheid voor het geven van algemeen voortgezet onderwijs (havo of mavo) binnen het niet uit openbare kas bekostigd bijzonder schoolonderwijs is verder geregeld in artikel 55, lid 1, van die wet. Andere bevoegdheidsbepalingen voor het geven van voortgezet onderwijs op particuliere scholen zijn in de WVO niet opgenomen.

Dat houdt in dat de leraar die op een particuliere school onderwijs geeft dat overeenstemt met vwo of met vbo (vmbo, uitgezonderd vmbo-theoretische leerweg) of met praktijkonderwijs niet strafbaar is. Echter, als die situatie zich voordoet, dan komen de bevoegdheden van de leraren op die particuliere school niet overeen met die op openbare of uit de openbare kas bekostigde scholen. De consequentie daarvan is dat die particuliere school dan geen school kan zijn als bedoeld in artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet 1969.

Ter zake van de geldende bevoegdheidseisen voor het geven van algemeen voortgezet onderwijs op een particuliere school verwijst artikel 55, lid 1, naar artikel 33, lid 1, WVO; dit onder aantekening dat de bepalingen in artikel 33, lid 2 tot en met 5, 14 en 15, WVO van overeenkomstige toepassing zijn. Dit zijn de voorwaarden die in paragraaf 2 zijn toegelicht. De regeling in verband met het geven van onderwijs door leraren-in-opleiding valt niet onder de reeks van bepalingen die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, maar daarvoor geldt niettemin hetzelfde als hierboven ten aanzien van artikel 3, lid 4, WPO is toegelicht.

Artikel 55, lid 2, WVO betreft het verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden met betrekking tot het algemeen vormend voortgezet onderwijs. Ter zake wordt verwezen naar de eisen, genoemd in artikel 35, lid 1, WVO en worden de bepalingen van artikel 35, lid 2 en lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Hier geldt in de eerste plaats de aantekening dat de WVO geen voorschriften geeft voor het op een particuliere school verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden liggend op het terrein van het vwo, het vmbo (uitgezonderd vmbo-theoretische leerweg) of praktijkonderwijs; zie de aantekening met betrekking tot het geven van onderwijs op particuliere scholen die overeenkomen met die schoolsoorten. Verder geldt hier hetzelfde als hierboven met betrekking tot het verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden met betrekking tot het basisonderwijs is toegelicht, namelijk dat de genoemde voorschriften uitsluitend het geven van onderwijsondersteunende werkzaamheden betreffen die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces en voorts dat er nog geen algemene maatregel van bestuur is uitgevaardigd, waarin de van toepassing zijnde eisen zijn vastgelegd. De bepaling van artikel 55, lid 2, WVO blijft dus vooralsnog zonder effect. Ter zijner tijd zullen personen die onderwijsondersteunende werkzaamheden verrichten die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces op een particuliere school die overeenkomst met een havo of mavo strafbaar zijn, maar het hebben of behouden van de status van 'school' in de zin van artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet 1969 zal daar niet van afhankelijk zijn.

4. Beantwoording subvraag 9.4 Toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs en subvraag 9.5 Toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs

De inspectie beoordeelt de bevoegdheden van leraren op een particuliere school (subvraag 9.4 Toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs en subvraag 9.5 Toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs) vanuit drie verschillende invalshoeken, te weten:

- a. vanuit de invalshoek van artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet 1969,
- b. vanuit de invalshoek van nalevingstoezicht op de WPO en WVO, en
- c. vanuit de invalshoek van kwaliteitsbeoordeling conform de WOT.

ad a Bepalend voor het antwoord op de vraag of een particuliere school de status heeft van 'school' in de zin van artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969 is de overeenkomst van de bevoegdheden van leraren op de particuliere school met die van leraren op een openbare of uit de openbare kas bekostigde bijzondere school. De criteria daarvoor staan opgesomd en toegelicht in paragraaf 2.

De Leerplichtwet 1969 vordert geen overeenstemming met de bevoegdheden van het leidinggevend personeel, zoals opgenomen in de WPO(, WEC) en WVO, althans niet voor zo lang het leidinggevend personeel niet tevens onderwijstaken op de particuliere school vervult. De in de WPO(, WEC) en WVO opgenomen bevoegdheidsbepalingen voor directeuren, adjunct-directeuren, rectoren en conrectoren zullen dan ook geen rol spelen bij het aan een leerplichtambtenaar uit te brengen advies over de status van de school (artikel 1a1, lid 2, Leerplichtwet 1969).

De Leerplichtwet 1969 vordert geen overeenstemming met de bevoegdheden van het onderwijsondersteunend personeel, zoals opgenomen in de WPO(, WEC) en WVO. De in de WPO(, WEC) en WVO opgenomen bevoegdheidsbepalingen voor onderwijsondersteunend personeel zullen dan ook geen rol spelen bij het aan een leerplichtambtenaar uit te brengen advies over de status van een school (artikel 1a1, lid 2, Leerplichtwet 1969).

Met voorbijgaan aan het bepaalde in artikel 55, lid 1, WVO vordert de Leerplichtwet 1969 wel overeenstemming met de in de WVO voor het openbaar en het uit openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs opgenomen bevoegdheidsbepalingen van leraren die op een particuliere school onderwijs geven dat valt onder het vwo, vmbo, anders dan vmbo-theoretische leerweg of het praktijkonderwijs. Het advies dat de inspectie ingevolge artikel 1a1, lid 2, leerplichtwet 1969 aan de leerplichtambtenaar uitbrengt zal dus - onverlet de andere in acht te nemen criteria - niet positief kunnen zijn als op de particuliere school onderwijs wordt gegeven, niet liggend op het terrein van het vwo, vmbo dan vmbo-theoretische leerweg of praktijkonderwijs, door leraren die daar met inachtneming van de voorschriften in artikel 33 WVO niet toe bevoegd zijn. De ter zake van toepassing zijnde voorschriften zijn opgesomd en toegelicht in paragraaf 2.

ad b Op onderwijsvoorzieningen die de status hebben van 'school' als bedoeld in artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969 doet de inspectie van het onderwijs op grond van artikel 11, lid 1, van de WOT onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs. Ingevolge artikel 11, lid 2, WOT gebeurt dit onder meer aan de hand van wettelijke voorschriften. Van belang zijn hierbij de in artikel 3 WPO en de in artikel 2a en artikel 55 WVO opgenomen voorschriften met betrekking tot het bevoegd geven van onderwijs op onder meer of specifiek niet uit de openbare kas bekostigde bijzondere scholen. Die voorschriften staan opgesomd en zijn toegelicht in paragraaf 3. Wanneer de inspectie naar aanleiding van een kwaliteitsonderzoek vaststelt dat een geldend bevoegdheidsvoorschrift niet is nageleefd en het betreft een voorschrift dat niet tevens een criterium is voor het hebben van de status van 'school' als bedoeld in

artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969 dan wordt het bevoegd gezag daarvan op de hoogte gesteld. Het bevoegd gezag zal een redelijke termijn worden gegund alsnog aan de voor particuliere scholen geldende bevoegdheidseisen uit de WPO dan wel WVO te voldoen, bij voorbeeld de termijn die redelijkerwijs nodig is om alsnog ontbrekende verklaringen omtrent het gedrag over te leggen of een redelijke termijn die nodig is voor het treffen van organisatorische maatregelen zodanig dat het niet bevoegd personeel niet langer verantwoordelijkheid draagt voor het onderwijs of (te zijner tijd) voor het verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden. Als na de gegeven redelijk termijn nog steeds niet wordt voldaan aan de geldende bevoegdheidseisen dan volgt daarvan melding aan de minister.

ad c Het kwaliteitsonderzoek als bedoeld in artikel 11, lid 1, WOT betreft naast toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften mede aspecten van kwaliteit. De bevinding van de inspectie daarbij zou kunnen zijn dat kwaliteit van het onderwijs risico's loopt als gevolg van onvoldoende bekwaamheid van het onderwijspersoneel. Dat kan onderwijspersoneel zijn waarvoor ingevolge de WPO of de WVO voor particuliere scholen geen bevoegdheidseisen gelden, zoals leidinggevend personeel dat geen onderwijstaken verricht of (te zijner tijd) ander personeel dat op de school werkzaamheden verricht die niet rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces maar wel van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs. In die gevallen is de status van de school als bedoeld in artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969 niet in het geding en is er ook geen sprake van het niet nakomen van wettelijke bevoegdheidseisen. De inspectie vervolgt dan het overleg met het bevoegd gezag, zoals dat omschreven staat in hoofdstuk 4 van het Toezichtkader 2008 niet bekostigd primair onderwijs of het Toezichtkader 2008 niet bekostigd voortgezet onderwijs. Dit overleg biedt de optie van een aansluitend onderzoek naar kwaliteitsverbetering en daarna eventueel de vaststelling dan het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet. Conform het bepaalde in artikel 14 WOT wordt de minister daarover geïnformeerd en zal de inspectie de minister voorstellen doen over te treffen maatregelen. In dat geval zou toepassing gegeven kunnen worden aan het bepaalde in artikel 1d van de Leerplichtwet 1969 (externe bijstand of financiële middelen, gericht op kwaliteitsverbetering) of aan artikel 1a1, lid 3, Leerplichtwet 1969 (bindend advies van de minister aan de leerplichtambtenaar over het niet langer voldoen aan de criteria van artikel 1, onder b 3^o, Leerplichtwet 1969).

Arbeidsrelatie personeel

De Leerplichtwet 1969 kent geen bepalingen die zich richten tot het bevoegd gezag van de school of tot degene die als particulier persoon de school in stand houdt. Deze wet richt zich in dit verband uitsluitend tot 'het hoofd van de school' of tot het personeel van de school. Vanuit welke rechtspositie het 'hoofd' met de leiding van de school belast is, is om het even. Dat kan zijn in de hoedanigheid van eigenaar of schoolhouder, maar dat kan ook op basis van een arbeidsverhouding met de schoolhouder of met een rechtspersoon die de school in stand houdt.

Hoewel de WPO en WVO uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid dat een basisschool of school voor voortgezet onderwijs in stand wordt gehouden door ofwel een natuurlijke persoon ofwel een privaatrechtelijke rechtspersoon, wordt degene die de school in stand houdt vereenzelvigd met 'het schoolbestuur' en het schoolbestuur wordt in die wetten aangeduid als 'bevoegd gezag'.

Het bevoegd gezag benoemt volgens deze wetten personeel of stelt personeel te werk zonder benoeming. Deze formulering houdt in dat er sprake kan zijn van een arbeidsovereenkomst tussen het bevoegd gezag en een personeelslid, maar ook van een overeenkomst tussen het bevoegd gezag en tussenpersoon (uitzendbureau) die personeel ter beschikking stelt of van enig andere verbintenis op grond waarvan iemand op aanwijzing van het bevoegd gezag werkzaamheden voor de school verricht. Dat zou ook iemand kunnen zijn die zonder tegenprestatie van de kant van het bevoegd gezag zich verbonden heeft tot het op aanwijzing van het bevoegd gezag verrichten van werkzaamheden voor de school.

De inspectie stelt zich op het standpunt dat het bevoegd gezag van een particuliere school dient te beschikken over documentatie waaruit blijkt

- a. wie de leiding heeft in de school,
- b. wie daarnaast in zodanige verhouding tot het bevoegd gezag van de school staat dat het bevoegd gezag aan die persoon aanwijzingen kan geven over de te verrichten werkzaamheden en bevoegd is het werkverband te verbreken,
- c. wat de aard is van de werkzaamheden waartoe de personen, bedoeld onder b, zich verplicht hebben en welke omvang de werkzaamheden hebben in termen van beschikbaarheid voor de school en de bijdrage die zij leveren aan de organisatie van de school.

Een ieder voor wie het gestelde onder b opgaat behoort tot het personeel van de school.

Bestaan de onder c bedoelde werkzaamheden mede in het geven van (school)onderwijs dan is betrokkene een leraar. Het bevoegd gezag is dan gehouden ervoor te zorgen dat deze personen bevoegd zijn voor het geven van onderwijs. Zoals ook het bevoegd gezag de consequentie draagt dat de school geen school in de zin van de Leerplichtwet 1969 kan zijn wanneer de leraren niet bevoegd zijn. De leraren zelf zijn, zoals eerder vermeld, strafbaar als zij onbevoegd onderwijs geven.

De inspectie stelt zich verder op het standpunt dat de onder c bedoelde documentatie, voor zover die betrekking heeft op de beschikbaarheid van de leraar, uitsluitend dient te geven over zaken zoals

1. de wijze waarop de leraar en de leerling(en) met elkaar in contact treden (persoonlijk contact, e-mail verkeer),
2. de beperkingen die er gelden voor dit contact (bijvoorbeeld, als er geen klassesituaties met instructie zijn, de maximale tijdspanne tussen het stellen van de leervraag of leervragen en het ontvangen van antwoord,
3. welke bijdrage de leraar naar aanleiding van het contact met de leerling levert aan de registratie van de leervorderingen van de leerling