

**TOEZICHTKADER ZELFSTANDIGE
EXAMENINSTELLINGEN VOORTGEZET
ONDERWIJS**

Utrecht, september 2008



VOORWOORD

Het hier voorliggende toezichtkader heeft betrekking op zowel de zogenoemde artikel 56 WVO-scholen als de artikel 1.4a.1. WEB-instellingen, tezamen aangeduid als 'zelfstandige exameninstellingen vo'. De Inspectie van het Onderwijs legt, ingevolge artikel 13 van de WOT, haar werkwijze voor het kwaliteitsonderzoek als bedoeld in artikel 11, vast in een of meer toezichtkaders. Een toezichtkader bestaat uit een waarderingskader en een beschrijving van de werkwijze en is bedoeld om de eenheid in handelen van inspecteurs te bevorderen. Het maakt tevens het handelen van de inspectie transparant voor scholen en instellingen; de inspectie is hiermee aanspreekbaar op het 'wat' en het 'hoe' van haar werk.

Bij de ontwikkeling van dit toezichtkader is gestreefd naar een kader dat de minimum waarborggrens bevat, maar daar niet bovenuit gaat. Er zijn onderzoeksvragen geformuleerd die nauw aansluiten bij de onderwerpen die de inspectie volgens de WOT bij haar kwaliteitsonderzoek behoort te betrekken, maar die tegelijkertijd niet ingrijpen in de vrijheid van particuliere scholen of instellingen om zelf de wijze van aanbieden, organisatie en inrichting van het onderwijs te bepalen. Een vrijheid die overigens wordt ingekaderd door de voor deze categorie scholen van toepassing zijnde wettelijke bepalingen.

Dit toezichtkader 'Zelfstandige exameninstellingen voortgezet onderwijs' is tot stand gekomen na overleg met het betrokken onderwijsveld. Het overleg met het veld startte in 2006. In zowel het schooljaar 2005 – 2006 als het schooljaar 2006 – 2007 zijn alle scholen en instellingen door de inspectie bezocht. Met behulp van een door de inspectie voorgestelde nulversie van een concept toezichtkader is wederzijds ervaring opgedaan met zowel de inhoud van het toezicht als de wijze waarop de inspectie tot een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs kan komen. Mede op grond van de wederzijdse ervaringen heeft de inspectie de nulversie bijgesteld, waarop in maart 2008 aan het veld een concept toezichtkader is gepresenteerd. In juni 2008 hebben de betrokken besturen in een gezamenlijke reactie een aantal aandachtspunten aan de inspectie kenbaar gemaakt die vervolgens zijn besproken in het daarop aansluitende overleg. Op verzoek van het veld is in augustus 2008 het overleg dat de inspectie met de vertegenwoordigers van het onderwijsveld conform artikel 13, lid 2 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) over een toezichtkader voert, voortgezet. Dit overleg leidde tot de conclusie dat overleg over het toezichtkader Zelfstandige exameninstellingen voortgezet onderwijs zonder geschilpunten kon worden afgesloten.

De inspectie is de besturen van de betrokken scholen en instellingen die hebben meegedacht over de ontwikkeling van het voorliggende toezichtkader, erkentelijk. Mede op basis van hun inbreng heeft de inspectie dit toezichtkader kunnen opstellen en de daarmee verband houdende keuzes op een verantwoorde wijze kunnen maken.

Het Toezichtkader zelfstandige exameninstellingen voortgezet onderwijs is door de inspecteur-generaal van het Onderwijs vastgesteld en door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Marja van Bijsterveldt, goedgekeurd.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	HET WAARDERINGSKADER	7
2.1	DEEL A: ARTIKEL 56 WVO-SCHOLEN	7
2A1	TOEPASBAARHEID WOT EN ANDERE WETTELIJKE REGELINGEN	7
2A2	MINIMUMNORMEN ARTIKEL 56 WVO-SCHOLEN	9
2A3	WETTELIJKE EISEN, ASPECTEN VAN KWALITEIT EN TOEZICHT	13
2A4	UITGANGSPUNTEN VOOR DE WERKWIJZE	14
2A5	DE ONDERZOEKSVRAGEN	14
2.2	DEEL B: ARTIKEL 1.4a.1. WEB-INSTELLINGEN	33
2B1	TOEPASBAARHEID WOT EN ANDERE WETTELIJKE REGELINGEN	33
2B2	MINIMUMNORMEN ARTIKEL 1.4A.1. WEB-INSTELLINGEN	34
2B3	WETTELIJKE EISEN EN TOEZICHT	36
2B4	UITGANGSPUNTEN VOOR DE WERKWIJZE	37
2B5	DE ONDERZOEKSVRAGEN	37
3	DE WERKWIJZE	48
3.1	De toezichtsystematiek	48
3.2	De rapportage	51
	LITERATUUR	52
	BIJLAGE(N)	
I	BEVOEGDHEID PERSONEEL	53
II	OVERZICHT WAARDERINGSKADER	58

1 INLEIDING

Volgens artikel 3, lid 2 onder a, van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is de Inspectie van het Onderwijs belast met 'het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit'. Over de uitvoering van de hierboven genoemde taken zegt artikel 11 WOT dat de inspectie dit doet via het jaarlijks verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs aan elke instelling.

Het bepaalde in deze wet is ook van toepassing op niet van overheidswege bekostigde instellingen. De Inspectie van het Onderwijs houdt dus ook toezicht op instellingen die niet van overheidswege worden bekostigd.

De grondwettelijke verankering van het toezicht op het onderwijs, voor zowel het van overheidswege gegeven openbaar onderwijs en het uit openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs als het niet uit openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs, is te vinden in artikel 23, lid 2, van de Nederlandse Grondwet. Daar is vastgelegd: 'Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid (...)'. Het recht van een ieder op onderwijs, dat niet in de Nederlandse Grondwet is opgenomen, gaat, internationaal rechtelijk gezien, terug op de Universele verklaring van de rechten van de mens. In artikel 26 van deze Verklaring staat onder meer het volgende:

1. Een ieder heeft recht op onderwijs; (...).
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.

Dit uitgangspunt heeft 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 onder meer het voortgezet onderwijs, ten einde mede daardoor te verzekeren dat het aan ieder toekomend recht op onderwijs ook feitelijk voor elk kind kan worden geëffectueerd. Aan ouders is op basis van deze internationale rechtsorde het recht ontzegd hun kinderen van onderwijs verstoken te laten. Ouders 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. 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.

De Nederlandse wetgeving onderscheidt twee soorten niet van overheidswege bekostigde scholen of instellingen die bevoegd zijn zelfstandig examens ter afsluiting van het voortgezet onderwijs af te nemen en diploma's uit te reiken. Dat zijn:

1. de scholen als bedoeld in artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en
2. de instellingen als bedoeld in artikel 1.4a.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) die voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) verzorgen.

Bij de examens gaat het om de afsluiting van de binnen het voortgezet onderwijs te onderscheiden onderwijssoorten. 'Voortgezet onderwijs' is het onderwijs dat volgt op het basisonderwijs of speciaal basisonderwijs. Er zijn vijf soorten voortgezet onderwijs, namelijk het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en het praktijkonderwijs. Het praktijkonderwijs wordt echter niet met een examen afgesloten.

Vanaf het vierde jaar omvat het vwo of havo een periode van voorbereidend hoger onderwijs dat volgens profielen is ingericht (natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij, cultuur en maatschappij).

Het onderwijs op het mavo en het vbo wordt vanaf het derde jaar ingericht volgens leerwegen. Op het mavo is dat de theoretische leerweg en op het vbo de beroepsgerichte leerweg, die op zijn beurt weer wordt onderscheiden in de basisberoepsgerichte leerweg en de kaderberoepsgerichte leerweg. Binnen de leerwegen worden vervolgens sectoren onderscheiden (techniek, zorg en welzijn, economie, landbouw). Daarnaast kent de WVO voor mavo en vbo nog de mogelijkheid om, desgewenst, het onderwijs volgens het programma van de gemengde leerweg in te richten. Dit programma loopt grotendeels parallel met dat van theoretische leerweg. In relatie tot de leerwegen worden de schoolsoorten mavo en vbo met de gemeenschappelijke naam 'voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo)' aangeduid.

Het vavo, dat via de WEB wordt geregeld, leidt op tot een diploma of certificaat (deeldiploma) vwo, havo of mavo. Dit onderwijs is - waar het niet uit openbare kas bekostigde instellingen als bedoeld in artikel 1.4a.1. WEB betreft¹ - uitsluitend toegankelijk voor volwassenen.

De examenbevoegdheid van de niet van overheidswege bekostigde scholen als bedoeld in artikel 56 WVO strekt zich uit tot het afnemen van examens en bij gunstig gevolg het uitreiken van diploma's vwo, havo en mavo en vbo. De artikel 1.4a.1 WEB-instellingen die een vavo-opleiding bieden hebben dezelfde bevoegdheid, echter alleen voor zover het de afsluiting van het vwo, het havo of het mavo betreft en niet het vbo.

¹ Op grond van het Besluit samenwerking VO-BVE kunnen onder bepaalde voorwaarden vwo-leerlingen die nog geen 18 zijn aan het vavo deelnemen. Dit artikel en dat besluit zijn echter uitsluitend van toepassing op uit 's Rijks kas bekostigde vwo-scholen en de uit 's Rijks kas bekostigde WEB-instellingen.

2 HET WAARDERINGSKADER

Dit hoofdstuk bevat het waarderingskader. Bij het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op instellingen hanteert de inspectie een waarderingskader. Het waarderingskader is het inhoudelijk kader voor het toezicht op de scholen; in een waarderingskader wordt het begrip kwaliteit uitgewerkt in een reeks van kwaliteitsaspecten.

Deze uitwerking vindt in twee delen plaats. Deel A van dit hoofdstuk geeft een uitwerking en onderbouwing van het kwaliteitsonderzoek dat de inspectie uitvoert op de artikel 56 WVO-scholen. Deel B bevat de uitwerking en onderbouwing van het kwaliteitsonderzoek door de inspectie op de artikel 1.4a.1. WEB-instellingen. Dit onderscheid tussen de artikel 56 WVO-scholen en de artikel 1.4a.1 WEB-instellingen is nodig omdat de wettelijke voorschriften waaraan deze scholen/instellingen zich respectievelijk volgens de WVO en de WEB moeten houden of die zij in acht moeten nemen, van elkaar verschillen.

2.1 DEEL A: ARTIKEL 56 WVO-SCHOLEN

Dit deel van het waarderingskader betreft de niet van overheidswege bekostigde bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs die met inachtneming van artikel 56, e.v. van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) van de minister de bevoegdheid hebben verkregen om aan hun leerlingen op grond van het met gunstig gevolg aan de eigen school afleggen van een eindexamen vwo, havo, mavo of vbo, het desbetreffende diploma uit te reiken.

Paragraaf 1 gaat in op de toepasbaarheid van de WOT en andere wettelijke regelingen op artikel 56 WVO-scholen. Paragraaf 2 vermeldt de minimumnormen die in de WVO voor de betreffende scholen staan opgenomen. Paragraaf 3 noemt de wettelijke uitgangspunten van het toezicht. Paragraaf 4 beschrijft op hoofdlijnen de uitgangspunten voor de gekozen aanpak en paragraaf 5 vermeldt de onderzoeksvragen die de inspectie bij het kwaliteitsonderzoek hanteert. Die onderzoeksvragen worden in subparagrafen verder uitgewerkt. Elke subparagraaf begint met de onderzoeksvraag en – indien van toepassing - onderliggende subvragen. De betreffende onderzoeksvraag en/of subvragen zijn voorzien van een toelichting en verantwoording. Per (sub)vraag is aangegeven hoe de inspectie die beoordeelt. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de normering in paragraaf 6.

2A1 TOEPASBAARHEID WOT EN ANDERE WETTELIJKE REGELINGEN

Het overgrote deel van de leerlingen dat buiten bezwaar van de overheidskas onderwijs volgt op een school als bedoeld in artikel 56 WVO is op grond van de Leerplichtwet 1969 leerplichtig of kwalificatieplichtig. Over de relatie tussen het buiten bezwaar van de overheidskas geven van onderwijs, het geven van onderwijs aan jongeren waarop de Leerplichtwet 1969 van toepassing is en het toezicht staat in de Memorie van Toelichting op de WOT het volgende vermeld:

‘Tot de leeftijd van 16 jaar zijn jonge mensen volledig leerplichtig. Aan het onderwijs dat kinderen tot deze leeftijd volgen, worden eisen gesteld. Dat geldt ook voor het niet bekostigd onderwijs, zowel wanneer het gaat om instellingen die krachtens een onderwijswet of de Leerplichtwet 1969 zijn erkend of aangewezen, als wanneer het gaat om niet bekostigd onderwijs waarbij dat niet het geval is. In beide gevallen moet de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheid van leraren overeenkomen met bekostigde instellingen. (...) Ook [niet van overheidswege bekostigde] instellingen waaraan leerplichtige leerlingen onderwijs mogen volgen (...) behoren van voldoende kwaliteit te zijn. Kwaliteitszorg en effectief toezicht zijn ook bij deze instellingen essentieel. De inspectie zal ook deze instellingen op de kwaliteit moeten beoordelen. De in dit wetsvoorstel neergelegde toezichtssystematiek is daarom voor zover mogelijk ook van toepassing op het niet van overheidswege bekostigd onderwijs (nbo). De hiervoor vast te leggen wettelijke uitgangspunten verplichten de inspectie daarbij een werkwijze te hanteren die passend is bij niet bekostigde instellingen, waarbij voldoende variëteit in de wijze van aanbieden, de organisatie en de inrichting van het onderwijs moet zijn gewaarborgd. Dit past in het uitgangspunt van proportionaliteit van het inspectietoezicht. Bij de uitoefening van het toezicht kan de wijze waarop het toezicht plaatsvindt en de intensiteit ervan verschillen per sector.’

Sinds de wijziging die de Leerplichtwet 1969 op grond van de wet van 24 mei 2007, Stb. 203², in verband met de invoering van een kwalificatieplicht heeft ondergaan, moet de hierboven aangehaalde passage uit de Memorie van Toelichting van de WOT in die zin worden gelezen dat het daar gestelde nu ook opgaat voor jongeren die aansluitend op de periode van volledige leerplicht, kwalificatieplichtig zijn geworden. Dat houdt in dat zij gedurende de tijd dat zij nog geen 18 jaar zijn, volledig dagonderwijs moeten blijven volgen dan wel ‘leren en werken’ moeten combineren op een school of instelling in de zin van de Leerplichtwet 1969. Deze verplichting vervalt zodra de jongere een vwo-, havo- of mbo-diploma op niveau 2 heeft behaald. Voor de scholen of instellingen waar kwalificatieplichtige leerlingen onderwijs volgen, geldt eveneens dat zij onderworpen zijn aan inspectietoezicht, ongeacht de vraag of die school of instelling uit openbare kas wordt bekostigd of niet.

Scholen die op grond van artikel 56 WVO examenbevoegdheid hebben verkregen en die tevens een dagschool zijn, zijn ingevolge artikel 1, onder b 2°, van de Leerplichtwet 1969 automatisch ook een ‘school’ in de zin van die wet, dat wil zeggen dat de leerlingen op die dagschool hun leerplicht of kwalificatieplicht kunnen vervullen³. Deze artikel 56 WVO-scholen kunnen niet tegelijkertijd een onderwijsinstelling zijn die is erkend op grond van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen en zij kunnen evenmin tevens examenbevoegdheid ontleen aan het bepaalde in artikel 1.4a.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Op de instellingen die zijn erkend op grond van de Wet op de erkende

² In werking met ingang van 1-8-2007 op grond van artikel VI van die wet.

³ De hier bedoelde artikel 56 WVO-scholen behoren tot de categorie van het niet uit de openbare kas bekostigde bijzonder voortgezet schoolonderwijs, waarop Titel II, Afdeling II van de WVO van toepassing is. Tot diezelfde categorie behoren ook de zodanige scholen die geen examenbevoegdheid hebben. Op de particuliere WVO-scholen zonder examenbevoegdheid is het Toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs van toepassing. In dat toezichtkader wordt met name ingegaan op de minimumnormen waaraan die categorie scholen ingevolge de Leerplichtwet 1969 moeten voldoen om een ‘school’ in de zin van de leerplichtwet te kunnen zijn. Dat zijn andere, minder ver in de vrijheid van onderwijs ingrijpende, minimumnormen dan die welke gelden voor de artikel 56 WVO-scholen met examenbevoegdheid

onderwijsinstellingen is het Toezichtkader erkende onderwijsinstellingen⁴ van toepassing en op de niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen voor educatie met examenbevoegdheid die een opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs verzorgen, is deel B van dit hoofdstuk van toepassing.

2A2 MINIMUMNORMEN ARTIKEL 56 WVO-SCHOLEN

In de Inleiding op dit toezichtkader is aangegeven dat de overheid gehouden is om ook voor het niet van de overheid uitgaande of bekostigde onderwijs, minimumnormen vast te stellen. In het Nederlandse rechtssysteem zijn de minimumnormen voor het voortgezet onderwijs vastgelegd bij of krachtens de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze minimumnormen zijn, waar het de wet zelf betreft, te vinden in de artikelen uit deze wet die in het algemeen van toepassing zijn op al het voortgezet onderwijs of meer specifiek op uitsluitend het niet uit openbare kas bekostigde bijzonder onderwijs.

Titel I van de WVO

Tot de minimumnormen behoren in de eerste plaats de artikelen uit Titel I van deze wet (artikel 1 tot en met 4). Dit zijn de definitiebepalingen van de WVO, de plaatsbepaling van het voortgezet onderwijs binnen het Nederlandse onderwijsbestel (artikel 2), de algemene bevoegdheidsbepaling voor het geven van voortgezet schoolonderwijs (artikel 2a), de voorschriften met verplichtingen in verband met zedendelicten (artikel 3) en de regeling van het leerlingenvervoer (artikel 4). De voorschriften omtrent de regeling van het leerlingenvervoer raken niet zozeer de artikel 56 WVO-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.

Titel II, Afdeling II, artikel 54 t/m 59

In Titel II van de WVO die handelt over het onderwijs, is een aparte Afdeling opgenomen die specifiek van toepassing is op het niet uit de openbare kas bekostigd bijzonder voortgezet schoolonderwijs (Titel II, Afdeling II, artikel 54 t/m 59). Van deze afdeling zijn de artikelen 54 en 55 van toepassing op alle zodanige scholen, dus zowel de particuliere scholen zonder examenbevoegdheid als die met examenbevoegdheid, terwijl de artikelen 56 tot en met 59 uitsluitend betrekking hebben op de particuliere scholen met examenbevoegdheid. De scholen dus waarop dit toezichtkader van toepassing is.

Artikel 54 bepaalt dat het bestuur van een particuliere school aan de minister moet meedelen dat deze is opgericht onder overlegging van de statuten en reglementen van de instelling. Artikel 54 bepaalt verder dat ook wijzigingen in de statuten of het reglement aan de minister moeten worden gemeld. Artikel 55 is een uitwerking van artikel 2a en gaat over de bevoegdheid voor het geven van schoolonderwijs.

Artikel 56 vermeldt dat de minister een particuliere school, die ten aanzien van de duur van de cursus, het schoolplan en de bevoegdheden van leraren overeenkomt met een (door de overheid bekostigde) school voor vwo, havo, mavo of vbo, kan aanwijzen als bevoegd om leerlingen aan de school een eindexamen te laten afleggen (artikel 29, lid 1, WVO) om vervolgens aan de leerlingen die het eindexamen met goed gevolg hebben afgelegd, een diploma uit te reiken (artikel 29, lid 3, WVO). Het tweede lid van dit artikel beschrijft via een verwijzing naar artikel 29, lid 2, WVO de voorwaarden waaronder het eindexamen plaatsvindt. Zo

⁴ Dit toezichtkader moet nog ontwikkeld worden.

moet het eindexamen worden afgenomen door de rector, de directeur, de conrector, de adjunct-directeur of een of meer leden van de centrale directie en leraren van de school en staat het eindexamen (grotendeels) onder toezicht van een of meer gecommiteerden. Het genoemde artikel 56, lid 2, WVO verwijst tevens naar artikel 29, lid 4, WVO. Daarmee is vastgelegd dat artikel 56 WVO-scholen het Eindexamenbesluit v.w.o-h.a.v.o-m.a.v.o-v.b.o. in acht moeten nemen. Artikel 56 WVO sluit af met de mededeling dat de minister zo mogelijk binnen zes maanden na ontvangst van een aanvraag tot aanwijzing als artikel 56 WVO-school, daarover een besluit neemt.

Artikel 57 vermeldt welke documenten het schoolbestuur bij een verzoek tot aanwijzing aan de minister moet overleggen namelijk:

- a) het schoolplan van de school,
- b) bewijsstukken dat voldaan wordt aan de bekwaamheidseisen en
- c) de statuten en het reglement van de rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die de school in stand houdt.

Artikel 58 vermeldt waaraan het schoolplan van een artikel 56 aangewezen school ten minste moet voldoen. Het artikel verwijst naar de voorschriften gegeven in artikelen 10, 10b, 10d, 11a tot en met 11f, 12 tot en met 15, 22 en 24 WVO⁵. Deze artikelen omschrijven onder meer:

- de eisen waaraan het onderwijsprogramma theoretische leerweg en mavo, het onderwijsprogramma van de beroepsgerichte leerweg (basisberoeps en kaderberoeps) van het vbo en het onderwijsprogramma van de gemengde leerweg moeten voldoen, gevolgd door algemene voorschriften voor de inrichting van de eerste twee leerjaren,
- de verplichting voor het bevoegd gezag om de te realiseren kerndoelen uit te werken voor de verschillende schoolsoorten en verschillende groepen leerlingen met behoud van de doorstroombevordering en de keuzevrijheid van leerlingen,
- de verplichting voor het bevoegd gezag per leerjaar 1040 onderwijsuren te realiseren waarvan in de eerste twee leerjaren gezamenlijk ten minste 1425 uren onderwijs verzorgd moeten worden op basis van de kerndoelen,
- de mogelijkheid voor het bevoegd gezag een leerling voor delen van het onderwijsprogramma ontheffing te verlenen,
- de verplichting voor artikel 56 WVO-scholen in de provincie Fryslân om, behoudens ontheffing van Gedeputeerde Staten in die provincie, onderwijs te verzorgen in de Friese taal en cultuur,
- de voorschriften voor het derde leerjaar vwo en havo, de verplichting voor het bevoegd gezag het onderwijsprogramma vanaf het vierde leerjaar vwo en havo in te richten volgens de wettelijk vastgestelde vier profielen en dit zodanig te doen dat de normatieve studielast voor de leerling uitkomt op 1600 uren per leerjaar waarvan ten minste voor 1000 uren per leerjaar op conto komt van het in schooltijd verzorgde onderwijsprogramma met uitzondering van het laatste leerjaar waarvoor de norm voor het in schooltijd verzorgde onderwijsprogramma ligt op ten minste 700 uur,
- de verplichte vakken en andere programma-onderdelen vanaf het vierde leerjaar vwo en vierde leerjaar havo en
- de voorschriften omtrent de nadere invulling van de profielen vwo en havo.

⁵ Het in het tweede lid van dit artikel opgenomen voorschrift om in het schoolplan de voorzieningen te betrekken voor leerlingen voor wie een leerlingenbudget beschikbaar is blijft buiten toepassing. Het leerlingenbudget heeft van doen met bekostiging van scholen; niet bekostigde scholen vallen daar buiten.

Via de verwijzing naar artikel 22 WVO dienen artikel 56 WVO-scholen ook een groot aantal bepalingen van het Inrichtingsbesluit W.V.O. in acht te nemen, zoals de daarin opgenomen specifieke voorwaarden:

- voor toelating tot het eerste leerjaar,
- voor toelating tot hogere leerjaren,
- inzake bezwaar tegen weigering toelating
- inzake het begin en einde van de zomervakanties,
- voor de inrichting van de eerste drie leerjaren vwo en havo en de eerste twee leerjaren vmbo,
- voor het derde leerjaar vmbo en voor de invulling van het vrije deel van het onderwijsprogramma beroepsgerichte leerwegen vmbo en de gemengde leerweg,
- voor de profielen vwo en havo,
- voor de inrichting van intersectorale programma's vmbo beroepsgericht en gemengd en
- inzake de mogelijkheid voor het bevoegd gezag individuele leerlingen ontheffingen te verlenen en ten slotte
- inzake stages (onder meer stageplan, stageplaatsen, stage-overeenkomst).

Verder bevat het Inrichtingsbesluit diverse voorschriften waar artikel 56 WVO-scholen geen rekening mee hoeven te houden omdat ze betrekking hebben op het praktijkonderwijs, waarvoor geen eindexamen bestaat. Daarnaast bevat het Inrichtingsbesluit voorschriften over onderwerpen waarvoor in artikel 56 WVO geen aanknopingspunt te vinden is voor nadere regelgeving, zoals voorwaardelijke bevordering naar een hoger leerjaar, schorsingen of verwijdering. Dat laatste geldt overigens niet voor de voorschriften in verband met toelating. Artikel 58, lid 5, WVO bepaalt nadrukkelijk dat de voorwaarden voor toelating tot een artikel 56 WVO-school ten minste gelijk dienen te zijn aan de voorwaarden die vastliggen in onder meer artikel 27, lid 1 WVO. De in het Inrichtingsbesluit opgenomen voorschriften inzake toelating zijn dan ook krachtens artikel 27, lid 1, WVO vastgesteld.

Het derde lid van artikel 58 WVO biedt het bestuur van een artikel 56 WVO-school de mogelijkheid de minister te verzoeken ten behoeve van de bijzondere inrichting van die school, toe te staan dat wordt afgeweken van de voorschriften waaraan het schoolplan conform het eerste lid van dat artikel zou moeten voldoen. Als dat het geval is, dan wordt van het betrokken bestuur van die school verwacht dat het de inspectie inzage geeft in de inhoud van de beschikking waarin de minister aan het bestuur heeft kenbaar gemaakt van welke voorschriften, in welke zin, kan worden afgeweken.

Artikel 58 vervolgt met de bepaling dat de naam van de school de aanduiding moet bevatten van de schoolsoort uit het bekostigd voortgezet onderwijs, waarmee de particuliere school overeenkomt.

Verder zegt dit artikel dat - onverlet de reeds genoemde voorschriften uit het Inrichtingsbesluit W.V.O. inzake toelating - de voorwaarden van toelating van een leerling tot de school eveneens ten minste gelijk moeten zijn aan die van artikel 27, lid 1a en 1b WVO. De leden 1a en lid 1b van artikel 27 WVO geven voorschriften met betrekking tot de toelating van vreemdelingen, respectievelijk de onmiddellijke verwijdering van onterecht toegelaten vreemdelingen. Deze voorschriften houden onder meer in dat illegale vreemdelingen jonger dan 18 jaar mogen worden toegelaten en dat illegale vreemdelingen van 18 jaar of ouder hun schoolloopbaan mogen afmaken. Illegale vreemdelingen van 18 jaar of ouder voor wie dit niet geldt, mogen niet worden toegelaten. Het verbod op verwijdering zonder vooraf een andere school gevonden te hebben (artikel 27, lid 1, WVO) en de voorschriften inzake de ouderbijdragen en de maximale verblijfsduur, zoals opgenomen in artikel 27, lid 2 tot en met 11, WVO en in artikel 11 van het Inrichtingsbesluit W.V.O. gelden niet voor artikel 56 WVO-scholen.

In artikel 59 is met betrekking tot artikel 56 WVO-scholen bepaald dat de minister de examenbevoegdheid kan intrekken als niet langer voldaan wordt aan de genoemde wettelijke voorwaarden, als van misbruik van de verleende aanwijzing is gebleken of als geen medewerking wordt verleend aan de inspectie bij de uitoefening van het toezicht

Overige wettelijke bepalingen die in beginsel van toepassing zijn

Naast de hierboven genoemde artikelen uit Titel I en die uit Titel II, Afdeling II, van de WVO zijn naar het systeem van die wet ook de Titel IV, Titel IVA tot en met IVC en Titel V (de artikelen 113 tot en met 124) WVO in beginsel van toepassing op artikel 56 WVO-scholen, omdat deze Titels voor al het voortgezet onderwijs gelden, ongeacht de wijze van bekostiging.

Titel IV (artikel 113) betreft het toezicht op regionale verwijzingscommissies die beslissen over de toelaatbaarheid van een leerling op het leerwegondersteunend onderwijs of het praktijkonderwijs; dat hangt samen met bekostiging en is dus voor artikel 56 WVO-scholen niet relevant.

Titel IVA (artikel 118a) betreft het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en bevat onder meer de bepaling dat burgemeester en wethouders en onder meer de bevoegde gezagsorganen van de scholen in de gemeente ten minste jaarlijks overleg moeten voeren over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en het uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van de in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen. Deelname aan dit overleg geldt ook voor artikel 56 WVO-scholen.

Titel IVB (de artikelen 118g tot en met 118i) WVO handelt over de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten door leerlingen op wie de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is. Deze Titel grijpt terug op artikel 28 WVO en dat is een artikel dat slechts van toepassing is op het uit de openbare kas bekostigde onderwijs, zodat ook deze Titel IVB voor artikel 56 WVO-scholen geen relevantie heeft. Dat laat onverlet dat indien deze scholen geconfronteerd worden met leerlingen op wie de Leerplichtwet 1969 niet meer van toepassing is en die hun school voortijdig verlaten toch overeenkomstig artikel 28 WVO kunnen handelen door dit voortijdig schoolverlaten aan burgemeester en wethouders van de woongemeente van die leerling te melden.

Titel IVC (de artikelen 118j tot en met 118s) regelt de zij-instroom in het beroep van leraar van personen die, anders dan in de hoedanigheid van leraar-in-opleiding, nog niet aan de eisen van bekwaamheid voldoen. De toepassing van de bepalingen uit deze Titel kan van belang zijn bij de beantwoording van de vraag of de artikel 56-school volgens de primaire eis uit dat artikel ten aanzien van de bevoegdheden van de leraren, overeenkomt met een openbare of bekostigde school voor voortgezet onderwijs.

Titel V (artikel 119 tot en met 124) bevat Slotbepalingen. Van deze bepalingen hebben met name de artikelen 122 en 123 WVO ook voor artikel 56 WVO-scholen betekenis.

Artikel 122 verbiedt het geven van voortgezet onderwijs in lokalen die zijn afgekeurd door de Inspectie voor de gezondheidszorg (vallend onder het Staatstoezicht op de volksgezondheid) en artikel 123 bevat een strafsanctie bij het overtreden van dat verbod. Hoewel deze beide artikelen onverkort van toepassing zijn op artikel 56 WVO-scholen worden deze scholen hierop niet door de Inspectie

van het onderwijs beoordeeld omdat dit niet tot haar competentie behoort. In voorkomende gevallen kan zij de Inspectie voor de Gezondheidszorg wel uitnodigen zich van de huisvestingssituatie van een school op de hoogte te stellen.

Naast de genoemde bepalingen uit de WVO die op artikel 56 WVO-scholen van toepassing zijn of die in acht moeten worden genomen, is er nog één specifiek criterium waaraan deze scholen moeten voldoen om 'school' in de zin de van de Leerplichtwet 1969 te kunnen zijn. Artikel 1, onder b 2°, van deze wet zegt namelijk dat artikel 56 WVO-scholen uitsluitend de status van leerplichtschool hebben als ze een dagschool zijn. De Leerplichtwet 1969 laat daarbij in het midden wat precies onder 'dagschool' moet worden verstaan. De Inspectie van het Onderwijs interpreteert deze bepaling in die zin dat het in elk geval niet om avondonderwijs kan gaan. Als het onderwijs later aanvangt dan of doorloopt tot na 18:00 uur, dan zal de betrokken school geen school kunnen zijn waar jongeren hun leerplicht of kwalificatieplicht kunnen vervullen.

2A3 WETTELIJKE EISEN, ASPECTEN VAN KWALITEIT EN TOEZICHT

In artikel 11, lid 2 van de WOT is over de uitvoering van het kwaliteitsonderzoek op scholen en instellingen het volgende bepaald:

'De inspectie verricht het onderzoek aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en, indien het betreft een school voor primair of voortgezet onderwijs, de aspecten van kwaliteit, te weten:

- a) voor wat betreft de opbrengsten van het onderwijs:
 - o leerresultaten;
 - o voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen,
- b) voor wat betreft de inrichting van het onderwijsleerproces:
 - o het leerstofaanbod;
 - o de leertijd;
 - o het pedagogisch klimaat;
 - o het schoolklimaat;
 - o het didactisch handelen van de leraren;
 - o de leerlingenzorg;
 - o de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens.

Indien uit het onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, stelt zij nader onderzoek in, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht.'

Artikel 12 van de WOT bepaalt vervolgens dat de inspectie bij een onderzoek zoals bedoeld in artikel 11, aansluit 'bij de uitkomsten van een evaluatie van de kwaliteit door de instelling, waaronder worden verstaan de uitkomsten van het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs'. Een van de kernthema's binnen de WOT is het aanspreken van onderwijsinstellingen op kwaliteit. Uitgangspunt daarbij is dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren en daarover verantwoording afleggen aan zowel de directe omgeving (de afnemers van het onderwijs) als aan de maatschappij in het algemeen. In de WOT zijn zelfevaluatie en kwaliteitszorg een belangrijk referentiepunt voor de uitoefening van het toezicht.

2A4 UITGANGSPUNTEN VOOR DE WERKWIJZE

Als uitvloeisel van de visie van het kabinet over de gewenste vormgeving van het rijksbrede overheidstoezicht is binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een belangrijke koerswijziging ingezet. Kern van deze visie is de positionering van het toezicht als deel van een groter geheel van kwaliteitsborging. Toezicht heeft daarin een functie en kan minder intensief zijn naarmate er meer kwaliteitsborgingsmechanismen functioneren en er meer aanwijzingen zijn dat de school c.q. het bestuur vertrouwen verdient.

De introductie van het concept 'good governance' als nieuw bestuurlijk arrangement en nieuwe besturingsprincipes voor het onderwijsbestel als geheel, sluit naadloos aan bij de zienswijzen binnen het niet bekostigd onderwijs. De kerngedachte van good governance is namelijk dat de partijen die het meeste belang hebben bij onderwijs hun invloed daarop kunnen uitoefenen. De overheid kiest voor een soberder rol en beoogt hiermee de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen voor de kwaliteit van hun onderwijs verder te versterken. Het bevoegd gezag van de instelling is vrij om zelf binnen de wettelijke kaders te bepalen hoe het zijn onderwijs inricht, maar legt daarover wel verantwoording af aan belanghebbenden (horizontale verantwoording). De inspectie sluit met het externe toezicht hierbij aan.

De introductie van governance versterkt het uitgangspunt van de WOT dat het de scholen zijn die verantwoordelijk zijn voor de invulling en de kwaliteit van het onderwijs en niet de toezichthouder. Tegelijkertijd moeten leerlingen en hun ouders erop kunnen vertrouwen dat hun school ten minste een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau realiseert en daar niet onder zakt. De minister is er voor verantwoordelijk dat elke onderwijsinstelling aan deze 'basiskwaliteit' voldoet. De inspectie als 'oog en oor' van de minister richt haar toezicht risicogericht en selectief (op maat) in. De scholen worden niet meer standaard onderzocht aan de hand van het gehele waarderingskader. De mate van intensiteit van het toezicht varieert met de analyse van de veronderstelde risico's voor de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht door de inspectie richt zich in eerste instantie op de kwaliteit van de uitkomsten van het onderwijs: de resultaten van de leerlingen en de kwaliteitszorg.

Tot slot: de inspectie wil met het toezicht zoveel mogelijk aansluiten bij het perspectief van de leerling en dat van hun ouders/verzorgers. De inspectie wil niet uitsluitend documenten beoordelen, maar het onderwijs zoals de leerling dat daadwerkelijk op het moment van het onderzoek ervaart. Informatie-inwinning bij leerlingen (ouders) heeft dan ook een plaats binnen de risicoanalyse en de inrichting van het kwaliteitsonderzoek.

2A5 DE ONDERZOEKSVRAGEN

Het waarderingskader kan niet los worden gezien van de selectiviteit in het gebruik ervan. Er is niet langer sprake van een generieke toepassing over de volle breedte van het kader. Het toezicht kan licht zijn naarmate er meer vertrouwen is dat de school de kwaliteit goed op orde heeft. De school toont dit aan door betrouwbare en onderling vergelijkbare informatie over de onderwijsresultaten te verzamelen. Blijven de prestaties achter, dan zal het toezicht door de inspectie verscherpen.

Het waarderingskader omvat de volgende onderzoeksvragen:

1. Zorgt de school voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs? (artikel 58, lid 1, juncto artikel 24, lid 2 en 4, WVO; artikel 12 WOT)
 2. Bereidt het leerstofaanbod de leerlingen voor op het vervolgonderwijs? (artikel 11, lid 2 onder b, WOT; artikel 58, lid 1, juncto artikel 10, 11a tot en met 11f, artikel 12 tot en met 15 WVO; artikel 21 en 22 Inrichtingsbesluit W.V.O.)
 3. Krijgen de leerlingen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken? (artikel 11, lid 2 onder b, WOT; artikel 58, lid 1, juncto artikel 11c, lid 1, artikel 11d, lid 3, artikel 12, lid 5, artikel 15 WVO en artikel 16, 17, 26b en 26c van het Inrichtingsbesluit W.V.O.)
 4. Leidt het pedagogisch handelen van de leraren tot een veilige leeromgeving? (artikel 11, lid 2 onder b van de WOT)
 5. Leidt het schoolklimaat tot een veilige leeromgeving? (artikel 11, lid 2 onder b van de WOT)
 6. Ondersteunt het didactisch handelen van de leraren het leren van de leerlingen? (artikel 56, lid 1, artikel 58, lid 1, juncto artikel 24, lid 2, WVO; artikel 11, lid 2 onder b, WOT)
 7. Krijgen de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en begeleiding? (artikel 56, lid 1, artikel 58, lid 1, juncto artikel 24, lid 2, WVO; artikel 11, lid 2 onder b, WOT)
 8. Wordt de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen systematisch gevolgd? (artikel 56, lid 1, artikel 58, lid 1, juncto artikel 24, lid 2, WVO; artikel 11, lid 2 onder b, WOT)
 9. Liggen de resultaten van de leerlingen ten minste op het niveau dat mag worden verwacht? (artikel 2 WVO, artikel 11 lid 2 onder a van de WOT)
- Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvragen, zijn bij een aantal kwaliteitsaspecten subvragen geformuleerd.

2A 5.1 Kwaliteitsaspect 1 Kwaliteitszorg

Onderzoeksvraag 1:

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

De beoordeling of de school zorgt voor behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs vindt plaats aan de hand van vijf subvragen:

- 1.1 Beschikt de school over een systeem van kwaliteitszorg?
- 1.2 Verantwoordt de school zich over de gerealiseerde onderwijskwaliteit?
- 1.3 Zijn de wettelijk verplichte documenten aanwezig en voldoen deze aan de wettelijke eisen?
- 1.4 Zijn de leraren bevoegd voor het geven van schoolonderwijs?
- 1.5 Voldoet het onderwijsondersteunend personeel aan de eisen van artikel 55, lid 2, WVO?

Toelichting

Subvraag 1.1

De bedoeling van een systeem van kwaliteitszorg is het realiseren van kwaliteitsbeleid. Alle scholen zijn verplicht beleid te voeren ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het door hen geboden onderwijs. Artikel 24, lid 4 WVO expliciteert dat dit beleid ten minste het volgende moet omvatten:

- a) de wijze waarop het bevoegd gezag bewaakt dat die kwaliteit wordt gerealiseerd,

- b) de wijze waarop het bevoegd gezag vaststelt welke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit nodig zijn en
- c) de maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt.

Om beleid te kunnen maken zal het bevoegd gezag de kwaliteit van het onderwijs moeten kennen. Om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen bepalen, moet het opvattingen hebben over wat het verstaat onder kwalitatief goed onderwijs en kwalitatief goede onderwijsopbrengsten.

Het kwaliteitsonderzoek door de inspectie sluit aan bij de mate waarin de school zelf blijkt geeft de kwaliteit van haar onderwijs te kennen. Het bevoegd gezag zal in dit verband moeten kunnen aantonen dat het functioneren van de leraren wordt beoordeeld en wordt afgezet tegen de norm voor goed onderwijs die de school daar zelf voor hanteert. Voorts zal het bevoegd gezag moeten kunnen duidelijk maken dat het inzicht heeft in de door de leerlingen behaalde onderwijsresultaten, in het bijzonder van de resultaten van de afsluitende examens. Beide onderwerpen, de kwaliteit van de leraren en de kwaliteit van de onderwijsresultaten, komen in ander verband terug in subvraag 1.2 respectievelijk subvraag 1.4 van deze onderzoeksvraag en in onderzoeksvraag 9. Bij subvraag 1.1 is meer in het algemeen aan de orde of het bevoegd gezag van de school de inspectie kan laten zien dat de kwaliteit van het onderwijs wordt beoordeeld en dat het bevoegd gezag consequenties trekt uit de eigen kwaliteitsanalyse, zowel wat betreft het personeel als wat betreft de onderwijsresultaten. In relatie tot het personeel speelt bij deze onderzoeksvraag vooral een rol of het kwaliteitszorgsysteem voorziet in het op peil houden van de bekwaamheden van het personeel; in relatie tot de onderwijsresultaten speelt bij deze subvraag onder meer een rol of het bevoegd gezag zich rekenschap geeft van eventueel verzuim van leerlingen en/of voortijdig schoolverlaten. Verzuim van leerlingen staat mede in verband met de mate waarin op een school lesuitval plaatsvindt, een aspect dat terugkomt in subvraag 3.1, onderdeel b, van onderzoeksvraag 3 bij het kwaliteitsaspect leertijd.

De hierboven onder b en c genoemde eisen gericht op het vaststellen van kwaliteitsverbeterende maatregelen en maatregelen ter waarborging van de bekwaamheid van het personeel, staan direct in het verlengde van het onder a gestelde, namelijk de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs door het bevoegd gezag. Een oordeel hebben over de gewenste kwaliteit en inzicht hebben in de gerealiseerde kwaliteit is een voorwaardelijk uitgangspunt voor het kunnen vaststellen van discrepanties tussen beide en voor het treffen van maatregelen die wens en werkelijkheid dicht bij elkaar brengen.

Als zich bijvoorbeeld discrepanties voordoen tussen de cijfers behaald bij het schoolexamen en de cijfers van het centraal eindexamen, dan verwacht de inspectie dat de school daarvoor een verklaring heeft en de oorzaak niet te gemakkelijk zoekt in de motivatie of de leerbaarheid van de leerlingen.

De inspectie beantwoordt subvraag 1.1 positief als het bevoegd gezag een intern systeem van checks en balances realiseert waarin gegevens over het functioneren van leraren en kengetallen, zoals hierboven genoemd, een rol spelen en als dit systeem leidt tot het in gang zetten van kwaliteitsverbeterende maatregelen.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als het bevoegd gezag in gebreke is, zich op essentiële punten een oordeel te vormen over de kwaliteit van het onderwijs op de school. Zij beantwoordt deze subvraag eveneens negatief als er na verkregen inzicht in de eigen kwaliteit, waar nodig, geen kwaliteitsverbeterende maatregelen zijn getroffen.

Subvraag 1.2

Door de overheid bekostigde scholen en instellingen zijn verplicht jaarlijks de resultaten van hun onderwijs openbaar te maken. Scholen die onderwijs verzorgen op grond van de WVO maken in hun resultaten bekend via hun schoolgids. Daarin moet, naar schoolsoort onderscheiden, zijn beschreven:

- a) welk percentage leerlingen is doorgestroomd naar een hoger leerjaar of een ander soort onderwijs,
- b) welk percentage leerlingen de school zonder diploma heeft verlaten en
- c) welk percentage leerlingen voor het eindexamen is geslaagd.

De verplichting tot het opstellen van een schoolgids, geldt niet voor de categorie particuliere scholen op grond van artikel 56 WVO.

Echter: van scholen die diploma's mogen afgeven met eenzelfde maatschappelijk effect als die van het bekostigd onderwijs, mag worden verwacht dat zij bijdragen aan het vertrouwen in het civiel effect van de diploma's en in de kwaliteit van het onderwijs dat aan het behalen van die diploma's voorafgaat. Inzicht in cijfers van onder meer lesuitval, onderwijsdeelname en voortijdig schoolverlaten zijn daarbij van groot belang. Dit geldt ook voor het inzicht in eventuele discrepanties tussen de cijfers behaald bij het schoolexamen en de cijfers behaald bij het centraal examen bij de verschillende vakken. Door het inzichtelijk maken van het beleid gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder de kwaliteit van de schoolexamens en de correctie van de centrale examens zal het examensysteem op stelselniveau op grond waarvan ook particuliere scholen erkende diploma's kunnen afgeven, zijn geloofwaardigheid kunnen behouden. Daarmee wordt de rechtszekerheid van de leerling verzekerd en blijft de doorstroom naar het vervolgonderwijs intact. Onderzoeksvraag 9 gaat meer specifiek in op mate waarin zich discrepanties tussen het schoolexamen en het centraal schriftelijk examen mogen voordoen.

De inspectie beantwoordt subvraag 1.2 positief als de school zich publiekelijk verantwoordt over de gerealiseerde onderwijskwaliteit in termen van eindexamenresultaten, percentages schoolverlaters zonder diploma, schoolverzuim en lesuitval én als de school bij de examenresultaten tevens vermeldt bij welke vakken zich discrepanties voordoen tussen de cijfers voor het schoolexamen en de cijfers voor het centraal schriftelijk examen.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als noch het een noch het ander gebeurt of als niet wordt aangegeven of er dan wel bij welke examenvakken welke discrepanties zijn opgetreden.

Subvraag 1.3

Alle scholen moeten hun aanwijzing ingevolge artikel 56 WVO aan de inspectie ter inzage kunnen geven. Zij moeten daarnaast beschikken over een schoolplan, een examenreglement en de relevante programma's van toetsing en afsluiting. De scholen zijn volgens de WVO niet verplicht om klachtenregeling te hebben. Het bevoegd gezag moet daarentegen wel op grond van artikel 5, lid 4, van het eindexamenbesluit, een commissie van beroep hebben ingesteld, waarbij een eindexamenkandidaat in beroep kan gaan tegen een door de directeur genomen maatregel naar aanleiding van onregelmatigheden die zich bij een eindexamen hebben voorgedaan.

De inspectie beoordeelt aan de hand van de voorschriften die in de WVO en het eindexamenbesluit zijn opgenomen of de vereiste documenten aanwezig zijn en of zij aan de wettelijke voorschriften voldoen. Zo moet in het schoolplan zowel het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid als het kwaliteitsbeleid volgens in de WVO aangegeven inhoudelijke aandachtspunten, zijn beschreven.

De inspectie beantwoordt subvraag 1.3 positief als het bevoegd gezag over alle wettelijk verplichte documenten beschikt en als deze documenten voldoen aan de daarvoor in de WVO of in het eindexamenbesluit vastgelegde criteria.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als het bevoegd gezag niet over alle wettelijk verplichte documenten beschikt of als de documenten wel beschikbaar zijn, maar niet aan de daarvoor vastgestelde wettelijke criteria voldoen.

Subvraag 1.4

Op grond van artikel 2a en artikel 55 WVO geldt voor het niet uit de openbare kas bekostigd bijzonder (voortgezet) schoolonderwijs dat algemeen voortgezet onderwijs (havo of mavo/vmbo-t) slechts mag worden gegeven door personen die voldoen aan artikel 33 WVO. Artikel 33 WVO bepaalt dat betrokkene in het bezit moet zijn van een verklaring omtrent het gedrag, van een geldig bekwaamheidsdocument⁶ en dat betrokkene niet bij rechterlijke uitspraak van het geven van onderwijs mag zijn uitgesloten.

Aan het geven van vwo-onderwijs op particuliere scholen stelt artikel 54 WVO geen bijzondere bevoegdheidseisen, echter wanneer een dergelijke school examenbevoegdheid wil verkrijgen of heeft verkregen, dan geldt als (aanvullende) eis dat de bevoegdheden van de leraren moeten overeenkomen met die van onder meer de van overheidswege bekostigde vwo-scholen. Voor artikel 56 WVO-scholen geldt dus, in afwijking van artikel 54 WVO, dat ook de leraren die onderwijs geven aan leerlingen die op een vwo-examen worden voorbereid, aan de voor dat onderwijs geldende bevoegdheidseisen moeten voldoen.

Het bepaalde in artikel 37a inzake het aanleggen van bekwaamheidsdossiers over leraren geldt niet voor artikel 56 WVO-scholen. Uit artikel 24 WVO betreffende het schoolplan, dat wel moet worden nageleefd, volgt echter dat van het bevoegd gezag van een particuliere school met examenbevoegdheid wel mag worden verwacht dat het maatregelen treft en instrumenten hanteert om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Dat wordt evenwel bij onderzoeksvraag 1.1. beoordeeld (zie hierboven).

De inspectie beantwoordt subvraag 1.4 positief als het bevoegd gezag van de school voor alle leraren die aan de school zijn benoemd of zonder benoeming zijn tewerkgesteld:

- heeft kunnen aantonen dat deze leraren in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag, terwijl niet gebleken is van een veroordeling inhoudende uitsluiting van het geven van onderwijs;
- met betrekking tot deze leraren
 - ofwel heeft kunnen aantonen dat deze leraren in het bezit zijn van een geldig bekwaamheidsdocument;
 - ofwel heeft kunnen aantonen dat deze leraren volgens dezelfde regels die gelden voor het uit de openbare kas bekostigd onderwijs, op de school werkzaam kunnen zijn.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als dit niet het geval is.

Subvraag 1.5

Artikel 55, lid 2 WVO stelt dat onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces op een niet van overheidswege bekostigde bijzondere school voor voortgezet onderwijs met betrekking tot het algemeen voortgezet onderwijs (havo of mavo/vmbo-t) slechts mogen worden verricht door wie voldoet aan artikel 35, lid 1, WVO, terwijl ook het

⁶ Zie voor details Bijlage 1 bij dit Toezichtkader.

tweede en derde lid van dat artikel van toepassing zijn. Artikel 35, lid 1, WVO bepaalt dat de onderwijsondersteunende functionaris in het bezit moet zijn van een verklaring omtrent het gedrag en van een geldig bekwaamheidsdocument en dat betrokkene niet bij rechterlijke uitspraak van het verrichten van die werkzaamheden mag zijn uitgesloten. Vooralsnog zijn er echter voor onderwijsondersteunende werkzaamheden nog geen bekwaamheidsdocumenten aangewezen, zodat dit aspect van deze onderzoeksvraag tot op het moment van aanwijzing van bekwaamheidseisen voor onderwijsondersteunende functionarissen niet wordt meegenomen.

De inspectie beantwoordt subvraag 1.5 (vooralsnog) positief als het bevoegd gezag voor alle aan de school benoemde of tewerkgestelde onderwijsondersteunende functionarissen die werkzaamheden verrichten die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces, heeft kunnen aantonen dat deze personen in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag, terwijl niet gebleken is van een veroordeling inhoudende uitsluiting van het geven van verrichten van dergelijke werkzaamheden.

2A5.2 Kwaliteitsaspect 2 Leerstofaanbod

Onderzoeksvraag 2:

Bereidt het leerstofaanbod de leerlingen voor op het vervolgonderwijs?

De beoordeling of het leerstofaanbod leerlingen voorbereidt op het vervolgonderwijs vindt plaats aan de hand van drie subvragen:

- 2.1 Voldoet het leerstofaanbod in de onderbouw aan de wettelijke vereisten (kerndoelen, verplichte vakken)?
- 2.2 Dragen de leerbronnen in de onderbouw - conform de kerndoelen van Onderdeel E: Mens en maatschappij uit de Bijlage bij het Besluit kerndoelen onderbouw VO - aantoonbaar bij aan de bevordering van sociale integratie en actief burgerschap en de kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving?
- 2.3 Is het leerstofaanbod aansluitend op de kerndoelen gericht op het volgen van een vervolgopleiding (mbo, hbo of wo) die past bij het niveau van de leerling?

Toelichting

Subvraag 2.1

Artikel 11b WVO dat handelt over de kerndoelen moet door artikel 56 WVO-scholen in acht worden genomen. Het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs moet om die reden dekkend zijn voor de kerndoelen die gelden voor de onderbouw en voorbereiden op het volgen van een vervolgopleiding op het niveau van de leerling.

Het curriculum in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs bestaat uit twee delen: het kerndeel en het differentieel deel. Het kerndeel is bestemd voor alle leerlingen en bevat 58 globaal geformuleerde kerndoelen. Daarmee zijn de inhoudelijke kaders aangegeven: in globale termen is beschreven wat alle jongeren van 12 – 14 jaar moeten leren. De kerndoelen zijn verdeeld over zeven domeinen: Nederlands, Engels, wiskunde, mens en natuur, mens en maatschappij, kunst en cultuur en bewegen en sport. Met de ordening in domeinen is in beeld gebracht dat deze kerndoelen gezien moeten worden als een samenhangend geheel. De school bepaalt zelf op grond van haar visie op 'leren en onderwijzen' hoe zij de vertaalslag van de kerndoelen naar het onderwijsleerproces en de

leerbronnen realiseert. De school kan de kerndoelen clusteren in vakken, vakoverstijgend uitwerken in bijvoorbeeld projecten, leergebieden of 'prestaties', in een combinatie van deze mogelijkheden of in bijvoorbeeld vraaggestuurd of vraagafhankelijk onderwijs. Voorwaarde is dat de school 'aantoonbaar aandacht besteedt aan de kerndoelen'. Met 'aantoonbaar aandacht' wordt bedoeld dat de school niet alleen inzichtelijk moet kunnen aantonen hoe zij aandacht aan die kerndoelen besteedt, maar ook in welke mate voor leerlingen de kerndoelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. De school moet kunnen waarborgen dat het onderwijs in de onderbouw dekkend is voor de 58 kerndoelen van de vernieuwde onderbouw.

Tot het differentieel deel van het curriculum behoren zowel de wettelijke verplichtingen die gerelateerd zijn aan de schoolsoort als de uitwerking van de doorlopende leerlijn en vakken/onderdelen waarmee de school zelf zich wil profileren, zoals Spaans, muziek of sport. Bij de wettelijke verplichtingen gaat het om bijvoorbeeld de tweede moderne taal in het vmbo theoretische leerweg, Frans en Duits in het havo en vwo, Latijn en Grieks op het gymnasium en Fries in Fryslân. De school moet kunnen waarborgen dat de verplichte vakken per schoolsoort daadwerkelijk en op een bij de schoolsoort passend niveau worden aangeboden. Aan het einde van leerjaar 2 van het vmbo en het einde van leerjaar 3 van het havo/vwo moeten leerlingen nog respectievelijk voor alle sectoren en profielen kunnen kiezen.

De inspectie beantwoordt subvraag 2.1 positief als de school een leerstofaanbod realiseert dat dekkend is voor alle 58 kerndoelen van de onderbouw én als de school de verplichte vakken aanbiedt gekoppeld aan de schoolsoort.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als dit niet op alle domeinen van de kerndoelen het geval is. Het antwoord is eveneens negatief als de school niet alle verplichte vakken per schoolsoort aanbiedt.

Subvraag 2.2

Artikel 17 WVO dat handelt over het onderwijs in een pluriforme samenleving valt buiten de reeks bepalingen die artikel 56 WVO-scholen in acht moeten nemen. Desondanks zullen deze scholen daar toch rekening mee moeten houden, aangezien de wel in acht te nemen Bijlage bij het Besluit kerndoelen onderbouw VO kerndoelen bevat die met dit onderwerp te maken hebben. In de inleiding bij Onderdeel E: Mens en maatschappij van deze bijlage staat uitdrukkelijk vermeld dat de kerndoelen 6, 35, 36 en 56 en in het bijzonder de kerndoelen 43 (De leerling leert over overeenkomsten, verschillen en veranderingen in cultuur en levensbeschouwing in Nederland, leert eigen en andermans leefwijze daarmee in verband te brengen, en leert de betekenis voor de samenleving te zien van respect voor elkaars opvattingen en leefwijzen.) en 44 (De leerling leert op hoofdlijnen hoe het Nederlandse politieke bestel als democratie functioneert en leert zien hoe mensen op verschillende manieren bij politieke processen betrokken kunnen zijn.) in dit licht moeten worden gezien.

Subvraag 2.2 is een specifieke uitwerking van subvraag 2.1. Een positieve beoordeling van subvraag 2.1 impliceert dat tevens is voldaan aan subvraag 2.2. Andersom behoeft een negatieve beoordeling van subvraag 2.1 niet te impliceren dat ook aan subvraag 2.2 niet zou zijn voldaan. De inspectie beantwoordt subvraag 2.2 positief als de school kan aantonen welke bijdrage zij in de onderwijspraktijk levert aan de bevordering van sociale integratie en actief burgerschap en het kennis verwerven over en het kennis maken met de diversiteit in de samenleving.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als de school zich op dit punt niet kan verantwoorden.

Subvraag 2.3

De artikelen 10, lid 2, 10b, lid 2, en 10d, lid 2, WVO behoren door artikel 56 WVO-scholen in acht te worden genomen. Op deze plaatsen in de WVO is vastgelegd waarop het programma van de theoretische leerweg op het mavo (vmbo-t), respectievelijk het programma van de beroepsgerichte leerwegen (basisberoeps en kaderberoeps) van het vbo en het programma van de gemengde leerweg gericht moeten zijn. Voor al deze leerwegen is dat in elk geval een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming. Voor vmbo-t is daarnaast tevens een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs en een voorbereiding op het hoger algemeen voortgezet onderwijs aan de orde. Voor de leerwegen vbo en de gemengde leerweg geldt daarnaast tevens een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs

Het door deze scholen eveneens in acht te nemen artikel 12, lid 2, WVO zegt vervolgens wat het samenhangend onderwijsprogramma van de binnen het vwo en havo te onderscheiden profielen in elk geval moet bieden, namelijk:

- a) een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming,
- b) een algemene voorbereiding op het hoger onderwijs, en
- c) een bijzondere voorbereiding op groepen van naar inhoud verwante opleidingen in het hoger onderwijs.

Voor alle schooltypen gaat het in ieder geval ook om een uitwerking van het beginsel dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces moeten kunnen doorlopen dat hen voorbereidt op het voor hen passende vervolgonderwijs. Het leerstofaanbod aansluitend aan de onderbouw moet dan ook gericht zijn op de aansluiting met een vervolgopleiding die past bij het niveau van de leerling. Leerlingen uit het voortgezet onderwijs vervolgen hun opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), het hoger beroepsonderwijs (hbo) of het wetenschappelijk onderwijs (wo). Zo moeten vmbo-leerlingen aan het einde van het tweede leerjaar bepalen wat de meest geschikte sector voor hen is. Havo- en vwo-leerlingen moeten aan het begin van het vierde leerjaar één van de profielen kiezen. De samenstelling van het vakkenpakket is belangrijk. Het pakket vakken waarin eindexamen is gedaan, bepaalt namelijk grotendeels welke mogelijkheden er voor de leerling zijn om verder te studeren in vakopleidingen en middenkaderopleidingen van het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs. Het vakkenpakket dat leerlingen aansluitend aan de onderbouw volgen, is dan ook afhankelijk van de schoolsoort (vwo, havo, mavo, vbo), de gekozen leerweg (vmbo-t, vmbo-bb, vmbo-kb, vmbo-gemengd), de sector binnen het vmbo (techniek, zorg en welzijn, economie en landbouw) of het gekozen profiel havo/vwo (natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij, cultuur en maatschappij).

De leerlingen moeten alle voor hun leerweg of profiel vastgestelde vakken volgen. Voor de leerwegen binnen het vmbo is dat in ieder geval inclusief Nederlandse taal, Engelse taal, maatschappijleer en lichamelijke opvoeding. Voor de profielen in het vwo is dat in ieder geval inclusief dezelfde vakken als in het vmbo plus klassieke culturele vorming dan wel culturele en kunstzinnige vorming, alsmede algemene natuurwetenschappen en voor de profielen in het havo in ieder geval inclusief dezelfde vakken als in het vmbo plus culturele en kunstzinnige vorming. Dit alles behoudens de in artikelen 26e en 26n van het Inrichtingsbesluit W.V.O. door het bevoegd gezag aan een individuele leerling verleende ontheffingen bijvoorbeeld ontheffing van het volgen van het vak lichamelijke opvoeding indien de leerling vanwege diens lichamelijke gesteldheid niet in staat is dit onderwijs te volgen.

De inspectie beantwoordt de subvraag 2.3 positief als het leerstofaanbod de leerlingen in staat stelt verder te studeren in de opleiding of het onderwijs dat zij voor ogen hebben én als de leerlingen, behoudens een geldige individuele ontheffing, alle vakken krijgen aangeboden die voor hun leerweg of profiel verplicht zijn.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als dit niet voor alle leerlingen het geval is.

2A5.3 Kwaliteitsaspect 3 Leertijd

Onderzoeksvraag 3:

Krijgen de leerlingen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken?

De beoordeling of leerlingen voldoende tijd krijgen om zich het leerstofaanbod eigen te maken vindt plaats aan de hand van twee subvragen:

- 3.1 Realiseert de school voldoende onderwijstijd, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen
 - a. voldoet de onderwijstijd aan de urennorm, en
 - b. levert de school inspanningen tot beperking van lesuitval en tot terugdringen van schoolverzuim door kwaliteitsverbetering?
- 3.2 Is het onderwijs ingericht op grond van de voor de schoolsoort geldende wettelijk verplichte cursusduur?

Toelichting

Subvraag 3.1

Leerlingen moeten voldoende tijd krijgen om die inzichten te verwerven die noodzakelijk zijn om goed op een bij hen passend niveau in een vervolgopleiding te kunnen functioneren. Uitgangspunt is dat de school daartoe voldoende onderwijstijd programmeert. Daarnaast mag van de scholen worden verwacht dat lesuitval beperkt blijft en dat de leerlingen aan de voor hen bestemde onderwijsuren deelnemen.

Voor de aangewezen instellingen op grond van artikel 56 WVO geldt het in de WVO vastgelegde, verplichte minimum aantal te realiseren klokuren per jaar onderwijstijd, 1040 uren in de onderbouw, 1000 uren in bovenbouw, 700 uren in het examenjaar. In het licht van de afspraken die in het kader van de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs met de VO-raad zijn gemaakt⁷, kunnen tot deze verplichte uren voor iedere leerling gedurende zijn of haar schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs, in totaal 72 klokuren maatschappelijke stage worden meegeteld als onderwijstijd. Voorts geldt dat van deze uren voor alle leerlingen ten minste 1000, 960 en 660 klokuur als verplichte onderwijstijd wordt gerealiseerd. Daarboven kan, binnen de wettelijke norm, voor maximaal 40 klokuur per schooljaar een kwalitatief hoogwaardig aanbod van maatwerkactiviteiten meetellen als onderwijstijd. Deze maatwerkactiviteiten zijn toegankelijk voor alle leerlingen, ook al hoeven ze niet door alle leerlingen te worden gevolgd. De invulling van deze maximaal 40 klokuur wordt vastgesteld na overleg met de medezeggenschapsraad (of bij het ontbreken daarvan de ouders of de oudervertegenwoordiging). Daarnaast is het aantal dagen waarop geen les wordt gegeven bepaald op maximaal 68 en moet het begin en einde van zomervakantie overeenkomen met de wettelijk voorgeschreven data. In de brief van 7 september 2006 over de

⁷ Kamerstukken II, 2007-2008, nr. 5 (bijlage)

urennorm die aan alle besturen en schoolleiders van vo-scholen is toegezonden⁸ stelt de minister 'De school kan het primaire proces op verschillende manieren inrichten. De school is gehouden dit zo te organiseren dat zowel aan de urennormen als aan het afgesproken aantal onderwijsuren wordt voldaan. Een realistische planning gaat uit van de minimum urennormen en houdt daarbij rekening met voorzienbare lesuitval, bijvoorbeeld tijdens proefwerkweken en door ziekteverzuim. Uiteraard moet de school de geprogrammeerde onderwijsactiviteiten c.q. –uren ook daadwerkelijk realiseren. Ze hoort de realisatie zodanig te registreren en bewaken, dat zij tijdig bijstuurt als de realisatie achterblijft bij de geplande onderwijsuren of de gerealiseerde onderwijsuren onder de minimumnormen dreigen te komen. Het is aan de school om te bewijzen dat ze heeft voldaan aan de urennormen.'

Andere aspecten van de onderwijskwaliteit op het punt van de leertijd zijn: lesuitval en het schoolverzuim. Er is een relatie tussen de kwaliteit van het onderwijs en de mate waarin de school de leerlingen weet te motiveren om de lessen te blijven bijwonen enerzijds en lesuitval en schoolverzuim anderzijds. Scholen die de bevoegdheid bezitten vo-examens af te nemen en diploma's uit te reiken helpen jongeren op weg naar het behalen van een startkwalificatie. De Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs, Tekenen van kwaliteit, die de door de regering en de VO-raad gemaakte afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008-2011 bevat, rekent het zorgdragen voor een passende kwalificatie voor alle jongeren tot één van de beleidsprioriteiten. Particuliere VO-scholen met examenbevoegdheid zijn daarmee medeverantwoordelijk voor het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en voor het zodanig inrichten van het onderwijs dat jongeren gemotiveerd blijven om aan lessen deel te nemen. De inspectie verwacht van de scholen dat zij zich daarvan rekenschap geven en, waar nodig, maatregelen treffen gericht op het beperken van lesuitval en het terugdringen van schoolverzuim door verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.

De inspectie beantwoordt de subvraag positief als scholen kunnen verantwoorden dat zij

- a. een begeleidingsinspanning hebben geleverd met als resultaat ten minste 1000 klokuren onderwijs in de voorexamenjaren en 700 uur in het laatste jaar van de opleiding. De begeleidingsinspanning bestaat uit contacturen, begeleidingsuren, beschikbaar stellen van begeleiding op afroep en/of het beschikbaar stellen van faciliteiten ten dienste van het leerproces.
- b. schoolverzuim proberen terug te dringen door kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

De inspectie beantwoordt onderdeel a van de subvraag negatief als het in schooltijd verzorgde onderwijsprogramma minder dan 1000 uur per leerjaar of 700 uur in het laatste leerjaar omvat en onderdeel b van de subvraag negatief als er, ingeval van schoolverzuim, geen actief beleid is gericht op het terugdringen van dit verzuim door kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Een negatief antwoord op een van beide onderdelen, leidt tot een negatief antwoord op de subvraag.

Subvraag 3.2

Een van de primaire voorwaarden waaronder een niet van overheidswege bekostigde school voor voortgezet onderwijs volgens artikel 56, lid 1, WVO examenbevoegdheid kan krijgen is dat die school ten aanzien van de duur van de cursus overeenkomt met een school voor vwo, havo, mavo of vbo. Artikel 7 WVO stelt de cursusduur van het onderwijs ter voorbereiding op aansluitend

⁸ Kenmerk VO/OK/2006/33740; bijlage bij Kamerstuk II, 27451, nr. 60.

wetenschappelijk onderwijs (vwo-scholen: gymnasia, athenea en lycea) op zes jaar. Voor het havo is de cursusduur van vijf jaar vastgelegd in artikel 8 WVO. De artikelen 9 en 10 bepalen dat voor het mavo en het vbo de cursusduur vier jaar is. De wettelijke cursusduur wordt niet aangetast door de met ingang van 1 augustus 2007 geboden mogelijkheid om in het voorlaatste leerjaar op onderdelen centraal examen af te leggen⁹. Dit is een wijziging die het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. bij besluit van 17 februari 2007, Stb. 94, heeft ondergaan. Het is volgens deze aanpassing van het Eindexamenbesluit namelijk niet mogelijk vervroegd centraal examen te doen in alle vakken.

De inspectie beantwoordt subvraag 3.2 positief als de school zich houdt aan de voor de schoolsoort wettelijk vastgestelde cursusduur; dit uiteraard onverlet latend de mogelijkheid dat individuele leerlingen er langer of korter over doen.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als dit niet het geval is.

2A5.4/2A5.5 Kwaliteitsaspect 4 en 5 Pedagogisch klimaat c.q. Schoolklimaat

Onderzoeksvraag 4/5:

Leidt het pedagogisch handelen van de leraren en leidt het schoolklimaat tot een veilige leeromgeving?

De beoordeling of het pedagogisch handelen van leraren dan wel het schoolklimaat leidt tot een veilige leeromgeving vindt plaats aan de hand van drie subvragen:

4.1/5.1 bevorderen de leraren het zelfvertrouwen van de leerlingen?

4.2/5.2 zorgen de leraren ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en met leraren omgaan?

4.3/5.3 handhaven de leraren/de leerlingen de afgesproken gedragsregels?

Toelichting

De inspectie onderzoekt de kwaliteit van het pedagogisch klimaat en het schoolklimaat alleen als daartoe een aanleiding is. De inspectie gaat er van uit dat de kwaliteit van het pedagogisch klimaat c.q. schoolklimaat en de bewaking en bevordering daarvan, in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van het bevoegd gezag. Er kunnen bij de inspectie niettemin signalen binnenkomen die wijzen op een mogelijke ernstige misstand. Kanalen waarlangs dergelijke signalen kunnen binnenkomen, zijn bijvoorbeeld de telefoon, e-mail, brieven, Postbus 51, bezoeken aan instellingen, berichten in de pers, klachten en dergelijke. Signalen van een misstand worden altijd geregistreerd, in het instellingsdossier opgenomen en met het bevoegd gezag besproken.

Subvraag 4.1/5.1

Pedagogisch klimaat en schoolklimaat zijn bij uitstek kwaliteitsaspecten waarop scholen voor niet bekostigd voortgezet onderwijs zich met een eigen profiel onderscheiden. De algemene eisen die ten grondslag liggen aan een veilig pedagogisch en/of schoolklimaat zijn breed gedragen. Zo verwijst het pedagogisch klimaat naar de manier waarop leraren met leerlingen omgaan en leerlingen onderling met elkaar omgaan. Van leraren mag worden verwacht dat zij positief bijdragen aan het zelfvertrouwen van leerlingen.

⁹ In dat geval wordt ook het schoolexamen in het betreffende vak eerder afgelegd. Dit schoolexamen moet dan zijn afgesloten voor de aanvang van het eerste tijdvak van het centraal examen in dat jaar.

De inspectie beantwoordt subvraag 4.1/5.1 positief als uit (les)observaties van de inspectie, uit gesprekken met leraren, leerlingen en ouders of anderszins blijkt dat de pedagogische context waarbinnen leerlingen onderwijs volgen en leren, gekenmerkt wordt door veiligheid en wederzijds vertrouwen.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief al dit niet het geval is.

Subvraag 4.2/5.2

Van leraren mag verder worden verwacht dat zij zorg dragen en/of zich inzetten voor veilige relaties. Leraren zijn in de sociale omgang met leerlingen en met elkaar een voorbeeld voor leerlingen. Leraren bevorderen het onderling respect bij leerlingen. Ze bevorderen dat leerlingen zich gedragen volgens algemeen geaccepteerde normen en waarden, verschillen in levenshouding en cultuur respecteren, rekening houden met gevoelens en wensen van anderen. Ze besteden (preventief) aandacht aan onderwerpen als vooroordelen, pesten, intimideren en geweld.

De inspectie beantwoordt subvraag 4.2/5.2 positief als uit (les)observaties van de inspectie, uit gesprekken met leraren, leerlingen en ouders of anderszins blijkt dat de pedagogische context waarbinnen leerlingen onderwijs volgen en leren, gekenmerkt wordt door onderling respect. De inspectie beantwoordt de subvraag negatief al dit niet het geval is.

Subvraag 4.3/5.3

Het is van belang dat op school heldere regels en gedragscodes zijn afgesproken voor zowel leraren als leerlingen/deelnemers. Van leraren en/of leerlingen/deelnemers wordt verwacht dat zij de afgesproken gedragsregels handhaven. Leraren en/of leerlingen treden – indien nodig – tijdig corrigerend op en spreken elkaar zonedig aan op hun gedrag. Leraren en/of leerlingen reageren alert en tolereren niet dat leerlingen elkaar of leraren uitlachen, pesten of intimideren.

De inspectie beantwoordt subvraag 4.3/5.3 positief als uit (les)observaties van de inspectie, uit gesprekken met leraren, leerlingen en ouders of anderszins blijkt dat leerlingen en leraren tijdig, consequent een passende reactie geven op ontoelaatbaar gedrag.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als dit niet het geval is.

2A5.6 Kwaliteitsaspect 6 Didactisch handelen

Onderzoeksvraag 6:

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

Toelichting

De inspectie onderzoekt de kwaliteit van het didactisch handelen uitsluitend als daartoe aanleiding is. De inspectie gaat er van uit dat de kwaliteit van het lesgeven door leraren en de begeleiding die door hen plaatsvindt, in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van het bevoegd gezag.

Vertrekpunt voor de beoordeling van de kwaliteit van het didactisch handelen is de visie en daarvan afgeleide uitgangspunten van de school. De doelen en ambities van de school staan centraal. Scholen verschillen in de wijze waarop ze tegen 'onderwijs en leren' aankijken. De wijze waarop de inspectie tot haar kwaliteitsoordeel komt, kan daarom ook van school tot school verschillen.

Aan het ene eind van dit continuüm vinden we de scholen die nadrukkelijk hebben gekozen voor cursorisch onderwijs. 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.

Aan het andere eind van het continuüm bevinden zich de scholen die nadrukkelijk hebben gekozen voor vraagafhankelijk onderwijs. In deze scholen is de leerling aan zet. Leerlingen kiezen vanuit de eigen interesse wat, hoe, met wie en op welk moment zij iets willen leren. De leerling is eigenaar en vormgever van het eigen leerproces. De school zorgt door een geschikte leerorganisatie en door het beschikbaar stellen van goede 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.

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.

De inspectie beantwoordt onderzoeksvraag 6 positief als uit lesobservaties van de inspectie, gesprekken met leerlingen, leraren en ouders of anderszins blijkt dat het didactisch handelen van leraren leerlingen daadwerkelijk ondersteunt bij het leren en ontwikkelen op school. De inspectie beantwoordt de onderzoeksvraag negatief als dit niet het geval is.

2A5.7 Kwaliteitsaspect 7 Leerlingenzorg

Onderzoeksvraag 7:

Krijgen de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften de daarbij passende zorg en begeleiding

De beoordeling of leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg krijgen vindt plaats aan de hand van drie subvragen:

- 7.1 signaleert de school welke leerlingen zorg nodig hebben?
- 7.2 bepaalt de school de aard van de zorg die de gesignaleerde leerlingen nodig hebben?
- 7.3 voert de school de zorg daadwerkelijk uit?

Toelichting

In het schoolplan van een artikel 56 WVO-school behoort het onderwijskundig beleid te zijn beschreven, waarbij tevens betrokken dienen te worden de voorzieningen die zijn getroffen voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De aanwezigheid van specifieke onderwijsbehoeften bij een leerling kan blijken uit achterblijvende leerprestaties die nopen tot een orthopedagogische of orthodidactische benadering of uit bovengemiddelde leerprestaties die nopen tot een meer uitdagend aanbod. Dit impliceert in de eerste plaats dat de school moet onderkennen welke leerlingen specifieke onderwijsbehoeften hebben, in de tweede plaats houdt dit in dat de school na signalering van dergelijke leerlingen moet vaststellen welke hulp passend is bij de gesignaleerde problematiek en in de derde plaats betekent dit dat de school er dan vervolgens ook voor zorgt dat die hulp geboden wordt.

Overigens onderzoekt de inspectie de kwaliteit van de leerlingenzorg uitsluitend als daartoe aanleiding is. Zo kan de vaststelling van of een signaal omtrent de aanwezigheid op de school van leerlingen met leerachterstanden, dyslexie, aandoeningen in het autistisch spectrum, ADHD, en dergelijke, voor de inspectie aanleiding zijn ter plaatse gericht onderzoek te doen.

Subvraag 7.1

Het signaleren van leerlingen die extra zorg nodig hebben, begint met analyse van de informatieoverdracht van de toeleverende scholen. Daarna dient ook de school zelf informatie te verzamelen aan de hand waarvan kan worden afgeleid of er bij leerlingen sprake is van specifieke onderwijsbehoeften.

De inspectie beantwoordt subvraag 7.1 positief als uit analyse van het leerlingendossier door de inspectie niet alleen blijkt dat de intake van de betrokken leerling zorgvuldig heeft plaatsgevonden, maar ook dat de school, zo nodig, nader aanvullend onderzoek heeft uitgevoerd en gedurende het verblijf van de leerling op de school periodiek onderzoek heeft gedaan naar de leervorderingen.

Subvraag 7.1 wordt in ieder geval negatief beantwoord als de leervorderingen niet periodiek worden beoordeeld. Een negatief antwoord op deze subvraag volgt ook wanneer moet worden vastgesteld dat bij de intake geen onderwijsinhoudelijke gegevens over de leerling zijn verzameld of als de intakegegevens onbenut zijn gebleven.

Subvraag 7.2

Zodra een leerling is gesignaleerd als een leerling met specifieke onderwijsbehoeften, is het vervolgens van belang dat de aard van die behoeften wordt vastgesteld. Voorwaarde is dat de verzamelde gegevens zo nodig moeten kunnen leiden tot het formuleren van een conclusie omtrent de aard van die behoeften en omtrent de daarbij passende hulp. Het kan noodzakelijk zijn dat aanvullend onderzoek nodig is en aanvullende expertise moet worden ingezet. Hiervoor moet de school toegang hebben tot expertise, van bijvoorbeeld een orthopedagoog. De inspectie verwacht dat scholen daar waar nodig contacten onderhouden met externe instanties zoals bijvoorbeeld jeugdzorg, maatschappelijk werk, die de benodigde aanvullende zorg kunnen leveren.

De inspectie beantwoordt subvraag 7.2 positief als uit de analyse van het leerlingdossier, gesprekken met leerlingen, leraren en ouders of anderszins blijkt dat de betrokken school zich naar behoren kan verantwoorden over de keuzen die ten aanzien van een leerling met specifieke onderwijsbehoeften zijn gemaakt.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als dit niet het geval is.

Subvraag 7.3

Na het vaststellen van de zorgbehoefte is het zaak af te spreken hoe actief gewerkt wordt aan het actief verhelpen van de geconstateerde stagnaties in de voortgang en regelmatig na te gaan of de gewenste ontwikkeling weer op gang komt. De doelmatigheid van de zorg moet blijken uit een duidelijke koppeling tussen zorgbehoefte en zorgaanbod.

De inspectie beantwoordt subvraag 7.3 positief als uit de analyse van het leerlingdossier, gesprekken met leerlingen, leraren en ouders of anderszins blijkt dat de betrokken school zich naar behoren kan verantwoorden over de wijze waarop gewerkt is aan het actief verhelpen van de problemen en de effecten van die hulp.

De inspectie beantwoordt de subvragen negatief als dit niet het geval is.

2A5.8 Kwaliteitsaspect 8 Volgen ontwikkeling leerling

Onderzoeksvraag 8:

Wordt de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen systematisch gevolgd?

Toelichting

De inspectie onderzoekt de kwaliteit van de wijze waarop de voortgang van de ontwikkeling van leerlingen wordt gevolgd uitsluitend als daartoe aanleiding is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als daarover bij de inspectie negatieve signalen binnenkomen.

Bovenstaande onderzoeksvraag staat in het verlengde van onderzoeksvraag 2.3. en van onderzoeksvraag 7.1. Bij onderzoeksvraag 2.3. is aan de orde of het leerstofaanbod van de school leerlingen in staat stelt door te stromen naar het bij hen passende vervolgonderwijs; bij onderzoeksvraag 7.1 is aan de orde of de school in staat is te onderkennen welke leerlingen specifieke onderwijsbehoeften hebben. In beide gevallen ligt daar de veronderstelling aan ten grondslag dat de school inzicht heeft in de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling. Dit inzicht kan tijdens de cursusduur naar het oordeel van de inspectie alleen ontstaan als de school de ontwikkeling van de leerling ook volgt. Dit laatst genoemde aspect staat bij onderzoeksvraag 8 centraal.

Van de scholen mag worden verwacht dat zij de voortgang van de leerlingen op de verschillende domeinen en vakken volgen. Dat houdt in dat zij via periodieke evaluaties de resultaten van het onderwijsleerproces inzichtelijk maken en moeten vastleggen. Welke evaluatiemiddelen de school daartoe gebruikt is afhankelijk van het onderwijsconcept, het doel en de functie van de evaluatie. Naast proces- en productgerichte evaluatie, kunnen scholen ervoor kiezen kwalitatief en/of kwantitatief te evalueren. Er zijn verschillende manieren en momenten waarop de voortgang van de leerling kan worden gevolgd en vastgelegd, namelijk via overhoringen, proefwerken, repetities en tentamens, cijfers, rapporten, (evaluatie)portfolio's of een andere schooleigen systematiek. 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 zijn een verantwoordelijkheid van de school. De school waarborgt de doelen die worden nagestreefd. De school waarborgt dat wat leerlingen moeten weten, kunnen en begrijpen en is daarbij gebonden aan de kerndoelen voor de onderbouw, het verplichte differentieel deel van het leerstofaanbod voor de betreffende schoolsoort, de exameneisen en de bijbehorende programma's van toetsing en afsluiting.

De inspectie beantwoordt onderzoeksvraag 8 positief als uit het onderzoek blijkt dat de betrokken school zich naar behoren kan verantwoorden over

de wijze waarop de voortgang van een leerling bij de verschillende vakken is gevolgd en - indien van toepassing - het betreffende programma van toetsing en afsluiting voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten.

De inspectie beantwoordt de onderzoeksvraag negatief als dit niet het geval is.

2A5.9 Kwaliteitsaspect 9 Leerresultaten

Onderzoeksvraag 9:

Is de kwaliteit van de resultaten van de leerlingen ten minste van een niveau dat mag worden verwacht?

De beoordeling of de kwaliteit van de resultaten van de leerlingen ten minste een rechtsgelijke behandeling van leerlingen en vertrouwen in het systeem van examinering genereert, vindt plaats aan de hand van twee subvragen die op hun beurt verder worden uitgesplitst al naar gelang op de school vwo-, havo-, vmbo-t-, vmbo-gemengd-, vmbo-bb- of vmbo-kb-examens worden afgelegd:

- 9.1 Wanneer er sprake is van discrepantie tussen de cijfers voor het centraal schriftelijk examen en het schoolexamen van leerlingen die het vwo, onderscheidenlijk het havo of een van de leerwegen van het vmbo afsluiten, is die discrepantie dan 0,5 punt of minder?
- 9.2 Is het aantal vakken waarbij zich een discrepantie voordoet van 0,5 punt of meer tussen het cijfer dat de vwo-, onderscheidenlijk de havo-, vmbo-t-, vmbo-gemengd-, vmbo-bb- en vmbo-kb-leerlingen halen bij het centraal schriftelijk examen en het schoolexamen in overeenstemming met het aantal vakken waarbij deze discrepantie zich voordoet in het bekostigd onderwijs?

Toelichting

Van de school mag worden verwacht dat zij zich per schoolsoort rekenschap geeft van:

- het percentage leerlingen dat is doorgestroomd naar een hoger leerjaar of een ander soort onderwijs,
- het percentage leerlingen dat de school zonder diploma heeft verlaten en
- het percentage leerlingen dat voor het eindexamen is geslaagd.

Bovengenoemde kengetallen moeten de van overheidswege bekostigde scholen in hun schoolgids vermelden. Voor artikel 56 WVO-scholen geldt een dergelijke publicatieplicht niet, maar uit hun schoolplanverplichting volgt wel dat zij in ieder geval deze kengetallen voor zichzelf verzamelen en benutten voor hun eigen oordeel over de kwaliteit van het onderwijs.

In de Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs, Tekenen van kwaliteit, staan de afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008 – 2011 die de VO-raad en het ministerie van OCW samen hebben gemaakt. De kwaliteitsagenda is samengesteld op basis van een gedeelde analyse van de situatie en trends in het voortgezet onderwijs. Er zijn in gezamenlijkheid zes beleidsprioriteiten geformuleerd waaraan in de komende tijd gewerkt gaat worden. Een van deze beleidsprioriteiten is 'goede en betrouwbare examens'. Gesteld wordt dat goede en betrouwbare examens essentieel zijn voor een soepele overgang van leerlingen in het voortgezet onderwijs naar het vervolgonderwijs. Daarnaast wordt gesteld dat 'om te waarborgen dat de leerresultaten op niveau zijn en blijven, en dat er voor maatschappij en vervolgopleidingen – en uiteraard voor jongeren zelf – optimale helderheid is over de kwaliteit en betekenis van een diploma, aan de kwaliteit en

betrouwbaarheid van examens niet getwijfeld mag worden.' De samenstellers van de Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs haken in hun visie aan bij het advies van de Onderwijsraad van november 2006 'Examinering: draagvlak en toegankelijkheid' steun aan de huidige vorm van examinering in het voortgezet onderwijs. In dat advies sluit de raad aan bij de overheersende gedachte in het onderwijsveld zelf: 'de systematiek van examineren in het voortgezet onderwijs is een garantie voor kwaliteit en het civiel effect van de examens.'

De samenstellers van de kwaliteitsagenda stellen dat het schoolexamen naast het centraal examen een belangrijke en eigen plaats inneemt bij de afsluiting van het voortgezet onderwijs. 'Het centraal examen toetst op één moment een gedeelte van de kennis die alle leerlingen moeten hebben; het schoolexamen toetst naast kennis ook vaardigheden. Het schoolexamen laat daarnaast ook zien wat een school nog meer belangrijk vindt in de vorming en ontwikkeling van leerlingen. Het schoolexamen sluit aan bij de keuzes die door de school gemaakt worden, het weerspiegelt de onderwijskundige visie van de school.'

In de kwaliteitsagenda zijn voor wat betreft de examens de volgende doelen en afspraken geformuleerd. In de eerste plaats moet de kwaliteit van het schoolexamen, zowel inhoudelijk als procesmatig, worden versterkt. In de tweede plaats is afgesproken dat in het licht van een betere kwaliteitsborging, een rechtsgelijke behandeling van leerlingen en het vertrouwen in het systeem van examinering, het uitgangspunt is dat de discrepantie tussen de cijfers van het schoolexamen en van het centraal examen gemiddeld niet verder oploopt dan 0,5 punt.

Particuliere scholen die voortgezet onderwijs verzorgen op grond van artikel 56 van de WVO hebben de bevoegdheid om aan de leerlingen op grond van het met gunstig gevolg afleggen van een eindexamen aan de eigen school, het diploma uit te reiken. Dit diploma heeft dezelfde maatschappelijke status als de diploma's die door het regulier voortgezet onderwijs worden uitgereikt. De maatschappelijke status (het civiel effect) van de door particuliere scholen uitgereikte diploma's moet dan ook gewaarborgd zijn. Van particuliere scholen mag eveneens gevraagd worden om het uitgangspunt tot norm te nemen dat de discrepantie tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal schriftelijk examen bij een vak niet meer bedraagt dan 0,5 punt (zie ook onder 1.2).

Ook de artikel 56 WVO-scholen zijn op grond van artikel 38, lid 2, van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. verplicht om ten minste drie dagen voor de aanvang van de centrale examens in het eerste tijdvak, aan de inspectie een lijst te sturen waarop voor iedere kandidaat vermeld staat in welke vakken hij/zij centraal examen zal afleggen en waarop is aangegeven welke cijfers de kandidaat voor het schoolexamen heeft behaald. Voor de aanvang van het tweede tijdvak wordt een lijst met de kandidaten, de in het eerste tijdvak door die kandidaten behaalde cijfers, de, voor zover van toepassing, alsnog behaalde cijfers voor het schoolexamen, alsmede een overzicht van het vak of de vakken waarin elke kandidaat examen zal afleggen, aan de inspectie gezonden. Op grond van artikel 56, lid 1, van dat besluit zijn de scholen vervolgens verplicht zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de definitieve uitslag¹⁰ aan de inspectie een lijst te sturen waarop voor elke kandidaat voor zover van toepassing zijn vermeld:

- a) het profiel of de profielen danwel de leerweg waarop het examen betrekking heeft;

¹⁰ Wanneer een kandidaat in het voorlaatste leerjaar reeds delen van het centraal examen heeft afgelegd, moet opgave worden gedaan zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de eindcijfers in het voorlaatste leerjaar; zie tevens de toelichting bij onderzoekssubvraag 3.2.

- b) de vakken waarin examen is afgelegd;
 - c) de cijfers van het schoolexamen alsmede in voorkomend geval, het vak of de vakken waarop het profielwerkstuk betrekking heeft en de beoordeling en het thema van het sectorwerkstuk;
 - d) de cijfers van het centraal examen;
 - e) de eindcijfers;
 - f) de uitslag van het eindexamen.
- N.B. : Hoewel particuliere scholen niet gehouden zijn het persoonsgebonden (onderwijs)nummer van een leerling te gebruiken, kunnen zij daar wel voor kiezen en de hierboven bedoelde gegevens via het persoonsgebonden nummer aan de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) verstrekken. In dat geval zal de inspectie met toepassing van artikel 103d, lid 2, WVO de desbetreffende (geanonimiseerde) gegevens bij de IB-Groep opvragen.

In beginsel moeten leerplichtige leerlingen, ook als zij eerder gezakt zijn, het volledig examen overdoen. Wel kan het bevoegd gezag, na overleg met de inspectie, op grond van artikel 59 van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. aan een kandidaat die in het laatste leerjaar langdurig ziek is geweest, en aan een kandidaat die lange tijd ten gevolge van een bijzondere, van de wil van de kandidaat onafhankelijke omstandigheid niet in staat is geweest het onderwijs in alle betrokken eindexamenvakken gedurende het laatste leerjaar te volgen, toestaan het centraal examen en in voorkomend geval het schoolexamen, voor een deel van de vakken in het ene schooljaar en voor het andere deel in het daarop volgende schooljaar af te leggen. In dat geval wordt het eindexamen in een vak in het eerste of in het tweede jaar van deze schooljaren afgesloten.

De inspectie geeft vooralsnog geen antwoord op de subvragen 9.1 en 9.2. De inspectie beperkt zich vooralsnog tot een beschrijving van haar bevindingen door per schoolsoort en per vak de behaalde cijfers voor het schoolexamen (se) en centraal examen (ce) in beeld te brengen en daarbij het aantal leerlingen dat aan dat betreffende examenonderdeel heeft deelgenomen, te vermelden. Daarnaast vermeldt de inspectie per vak, in zowel positieve als negatieve zin, het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het se en het gemiddelde cijfer voor het ce. Tot slot maakt de inspectie per vak een vergelijking tussen het verschil tussen se en ce van desbetreffende school en het landelijk gemiddelde van het verschil bij dat vak.

2A6 De normering

De inspectie beantwoordt de onderzoeks- en subvragen dichotoom: het antwoord op de vraag is positief of negatief. In dit toezichtkader gaan handhaving en kwaliteitstoezicht hand in hand.

De controle op de naleving c.q. voldoen aan wettelijke voorschriften is integraal opgenomen in het kwaliteitstoezicht. Onderdeel van de norm zijn de subvragen 1.1, 1.3, 1.4 en 1.5 van het kwaliteitsaspect kwaliteitszorg, de subvragen 2.1, 2.2 en 2.3 van het kwaliteitsaspect leerstofaanbod en de subvragen 3.1, onderdeel a en 3.2 van het kwaliteitsaspect leertijd. Deze subvragen zijn geënt op wettelijke voorschriften die door de (betrokken) scholen c.q. schoolbesturen moeten worden nageleefd. Het antwoord van de inspectie op deze subvragen moet dus positief zijn. Indien blijkt dat een bevoegd gezag zich niet houdt aan een wettelijk voorschrift en het antwoord op één of meer van deze subvragen is negatief, dan

merkt de inspectie dat aan als een of meer tekortkomingen als bedoeld in artikel 11, tweede of derde lid, WOT^{1 1}.

Ook onderzoeksvraag 9 is onderdeel van de norm. Deze onderzoeksvraag is gericht op de resultaten van de examinering. De maatschappelijke waarde van het diploma staat en valt met het vertrouwen in de examinering. Om het vertrouwen in het diploma te behouden, moet over de kwaliteit van de examinering door de school geen enkele twijfel bestaan. Als uit de beschrijving van examenresultaten blijkt dat zich ten opzichte van het reguliere voortgezet onderwijs geen bijzonderheden voordoen, is sprake van 'verdiend vertrouwen'. Dit is anders, indien dit niet het geval is. Bij een beschrijving van de examenresultaten waaruit blijkt dat bij aanzienlijk meer vakken dan bij het regulier onderwijs de cijfers voor het schoolexamen op de particuliere school meer dan 0,5 punt hoger zijn dan die van het centraal schriftelijk, merkt de inspectie dit aan als een tekortkoming.

De WOT gaat ervan uit dat de inspectie de scholen niet meer belast van voor een goede uitvoering van het toezicht noodzakelijk is (artikel 4, lid 2 WOT). De inspectie verricht in beginsel geen onderzoek naar de kwaliteitsaspecten waar geen andere wettelijke voorschriften dan die van de WOT in het geding zijn en waar geen directe relatie is met de kwaliteit van de examinering door de school.

^{1 1} In paragraaf 3.1 wordt nader ingegaan op de consequenties van geconstateerde tekortkomingen.

2.2 DEEL B: ARTIKEL 1.4a.1. WEB-INSTELLINGEN

Dit deel van het waarderingskader betreft de niet van overheidswege bekostigde instellingen educatie ten aanzien waarvan de minister, met inachtneming van artikel 1.4a.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) heeft besloten dat aan de met goed gevolg afgelegde examens of examenonderdelen van een opleiding voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), verzorgd door die instelling, een diploma of certificaat vwo, havo, mavo is verbonden^{1 2}.

Het genoemde artikel 1.4a.1. WEB biedt niet van overheidswege bekostigde instellingen educatie ook de mogelijkheid examenbevoegdheid te verkrijgen voor andere opleidingen educatie dan uitsluitend de opleiding vavo, mits voor die andere opleidingen educatie door de minister eindtermen zijn vastgesteld. Dit B-deel van dit Toezichtkader heeft geen betrekking op die andere opleidingen educatie waarvoor examenbevoegdheid zou kunnen worden verkregen. De toespitsing op de examenbevoegdheid op het vavo houdt verband met de omstandigheid dat via die opleiding examens of deexamens kan worden gedaan voor een vwo-, havo- of mavo-diploma/certificaat als bedoeld in de WVO.

Paragraaf 1 gaat in op de toepasbaarheid van de WOT en andere wettelijke regelingen op artikel 1.4a.1. WEB-instellingen. Paragraaf 2 vermeldt de minimumnormen die in de WEB voor de betreffende instellingen, staan opgenomen. Paragraaf 3 noemt de wettelijke uitgangspunten van het toezicht. Paragraaf 4 beschrijft op hoofdlijnen de uitgangspunten voor de gekozen aanpak en paragraaf 5 vermeldt de onderzoeksvragen die de inspectie bij het kwaliteitsonderzoek hanteert. Die onderzoeksvragen worden in subparagrafen verder uitgewerkt. Elke subparagraaf begint met de onderzoeksvraag en – indien van toepassing - onderliggende subvragen. De betreffende onderzoeksvraag en/of subvragen zijn voorzien van een toelichting en verantwoording. Per (sub)vraag is aangegeven hoe de inspectie die beoordeelt. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de normering in paragraaf 6.

2B1 TOEPASBAARHEID WOT EN ANDERE WETTELIJKE REGELINGEN

Instellingen als bedoeld in artikel 1.4a.1. WEB geven buiten bezwaar van de overheidskas onderwijs. Over de relatie tussen het buiten bezwaar van de overheidskas geven van onderwijs en het toezicht staat in de Memorie van Toelichting op de WOT het volgende vermeld:

‘De in dit wetsvoorstel neergelegde toezichtssystematiek is (...) voor zover mogelijk ook van toepassing op het niet bekostigd onderwijs (nbo). De hiervoor vast te leggen wettelijke uitgangspunten verplichten de inspectie daarbij een werkwijze te hanteren die passend is bij niet bekostigde instellingen, waarbij voldoende variëteit in de wijze van aanbieden, de organisatie en de inrichting van het onderwijs moet zijn gewaarborgd. Dit past in het uitgangspunt van proportionaliteit van het

^{1 2} De procedure ter verkrijging van een zodanige bevoegdheid staat opgenomen in de Regeling ‘Aanmeldingsprocedure diploma-erkenning niet bekostigde educatie opleidingen’, Uitleg-Gele Katern, 2000, nr. 18b, blz, 65.

inspectietoezicht. Bij de uitoefening van het toezicht kan de wijze waarop het toezicht plaatsvindt en de intensiteit ervan verschillen per sector.'

Een artikel 1.4a.1. WEB-instelling wordt ingevolge lid 5 van dat artikel voor de toepassing van die wet wat de betrokken vavo-opleiding betreft, aangemerkt als een andere instelling dan een instelling waarvan in artikel 1 met de definitiebepalingen sprake is. Dit is daarom van belang, omdat de WEB op veel plaatsen voorschriften geeft voor 'instellingen' die krachtens dit artikel 1.4a.1., lid 5, WEB dan niet van toepassing zijn op de instellingen educatie met examenbevoegdheid. Daar staat tegenover dat het eerste lid van dit artikel voorschrijft dat de aangewezen instellingen educatie met examenbevoegdheid een reeks voorschriften uit de WEB in acht behoren te nemen.

Hoewel instellingen als bedoeld in de WEB in beginsel ook onderwijs kunnen geven aan jongeren waarop de Leerplichtwet 1969 van toepassing is, gaat dit niet op voor de artikel 1.4a.1. WEB-instellingen omdat die instellingen er ingevolge artikel 1.4a.1., lid 1, uitdrukkelijk toe gehouden zijn op de vavo-opleiding uitsluitend volwassenen toe te laten, terwijl de leerplicht, c.q. kwalificatieplicht ophoudt bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, het tijdstip waarop de volwassenheid wordt bereikt. Dat laat onverlet dat op grond van artikel 25a WVO en het Besluit samenwerking VO-BVE onder bepaalde voorwaarden leerlingen van een school voor voortgezet onderwijs die nog geen 18 zijn aan het vavo kunnen deelnemen. Dit artikel en dat besluit zijn echter uitsluitend van toepassing op uit 's Rijks kas bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs en de uit 's Rijks kas bekostigde WEB-instellingen.

Artikel 1.4a.1. WEB-instellingen kunnen niet tegelijkertijd een onderwijsinstelling zijn die is erkend op grond van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen (WEO). Deze wet betreft namelijk de erkenning van instellingen die opleiden tot een (deel)staatsexamen voor een in de WVO bedoeld diploma dan wel tot het afleggen van een zodanig examen als extraneus op een andere school. WEO-instellingen zijn dus per definitie instellingen die niet zelf examens afnemen en diploma's uitreiken. Op de instellingen die zijn erkend op grond van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen is het Toezichtkader erkende onderwijsinstellingen van toepassing^{1 3}.

Op de niet van overheidswege bekostigde bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs die op grond van artikel 56 WVO examenbevoegdheid hebben verkregen is deel A van dit hoofdstuk van toepassing. Artikel 1.4a.1. WEB-instellingen voor vavo-onderwijs kunnen niet tegelijkertijd examenbevoegdheid ontleen aan het bepaalde in artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

2B2 MINIMUMNORMEN ARTIKEL 1.4A.1. WEB-INSTELLINGEN

Educatie is, volgens artikel 1.2.1. van de wet gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren van volwassenen door de ontwikkeling van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen op een wijze die aansluit bij hun behoeften, mogelijkheden en ervaringen alsmede bij maatschappelijke behoeften. Waar mogelijk sluit de educatie aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs. Educatie omvat niet activiteiten op het niveau van het hoger onderwijs.

^{1 3} Dit toezichtkader moet nog ontwikkeld worden.

Wanneer niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen in de positie willen komen dat zij examenbevoegdheid verkrijgen voor een vavo-opleiding dan gelden voor die instellingen de bepalingen uit artikel 1.4a.1. WEB. In het bijzonder geldt dan het bepaalde in het eerste lid van dat artikel, dat zegt dat examenbevoegdheid alleen kan worden verkregen, indien die instelling een reeks bepalingen uit deze wet in acht neemt. Dat zijn de voorschriften uit artikel 1.3.6., artikel 7.1.2. en 7.1.3., Titel 7.3 (artikel 7.3.1., 7.3.3. en 7.3.4.), Titel 7.4 (artikel 7.4.10. en 7.4.11 in verbinding met 7.4.5. en 7.4.6.), Titel 7.5 (7.5.1. tot en met 7.5.4), Titel 7.7 (7.7.1.), alsmede artikel 8.1.1, zesde lid, eerste volzin.

Deze artikelen omschrijven onder meer:

- de verplichtingen van het bevoegd gezag inzake kwaliteitszorg,
- de verplichting onderwijs aan te bieden in de vorm van een opleiding als een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op het behalen van een diploma, gelijkwaardig aan een diploma van WVO-scholen voor vwo, havo, mavo (vmbo-t) of onderdelen van een dergelijk diploma, welke opleiding wordt afgesloten met een examen,
- de gehoudenheid in de opleiding vavo onderwijs aan te bieden dat noodzakelijk is voor het behalen van het diploma vwo, havo of mavo (vmbo-t) dan wel onderdelen van dat diploma, hetgeen impliceert dat het vakkenpakket dat de deelnemer tijdens de cursusduur krijgt aangeboden van een zodanig samenstelling moet zijn dat de deelnemer daar aansluitend eindexamen of deeleindexamen in moet kunnen doen. De instelling zal om die reden bij het doen van een leerstofaanbod aan de deelnemer rekening moeten houden met hetgeen in de WVO, het Inrichtingsbesluit W.V.O. en het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. is vastgelegd over de combinatie van vakken die noodzakelijk is om in een van de profielen vwo of havo of in een van de sectoren van de theoretische leerweg examen te kunnen doen. De daarvoor relevante bepalingen staan in: artikel 7, 8, 9, 10, 11b tot en met 11f, 12 tot en met 15 W.V.O., in artikel 21, 22, 26b, 26c, 26d, 26e, 26g Inrichtingsbesluit W.V.O., en in artikel 11, 12, 13 en 22 van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.
- het van toepassing zijn van (het enige artikel uit) het Inrichtingsbesluit v.a.v.o. inzake de beslistermijn bij bezwaar,
- de verplichting een examencommissie vavo en een commissie van beroep voor examens in te stellen of aansluiting te zoeken bij een zodanige bestaande commissie en de verplichting de deelnemers in de gelegenheid te stellen examens af te leggen, waarbij de (op bekostigde vavo's betrekkingen hebbende) bepalingen uit het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o., in acht worden genomen,
- de verplichting tot de opleiding vavo uitsluitend volwassenen toe te laten en
- de verplichting om studenten van een lerarenopleiding in de gelegenheid te stellen op de opleiding stage te lopen.

Artikel 1.4a.1., lid 6, WEB voegt hieraan nog onder meer de verplichting toe om jaarlijks voor 15 oktober aan de minister over het dan voorafgaande studie jaar opgave te doen van het aantal verstrekte diploma's.

In aanvulling op het bovenstaande zijn in hoofdstuk 6a van de WEB bepalingen opgenomen die betrekkingen hebben op

- de jaarlijkse bekendmaking vóór de aanvang van een studiejaar door de minister van de ingevolge artikel 1.4a.1. WEB aangewezen instellingen,
- het bij beschikking door de minister doen beëindigen van de diploma-erkenning als blijkt dat de kwaliteit van een of meer examens of een of meer onderdelen van een examen onvoldoende is geweest, ofwel als de

instelling de bepaling die zij in acht behoort te nemen of de verplichting die zij hoort na te komen niet meer in acht neemt of nakomt,

- het afgeven van een waarschuwing op grond van bevindingen ten aanzien van de kwaliteit van de examens of onderdelen daarvan door de minister, voordat de minister de diploma-erkenning doet beëindigen en
- beëindiging van de diploma-erkenning van rechtswege wanneer langer dan een studiejaar geen opleiding vavo werd verzorgd.

2B3 WETTELIJKE EISEN EN TOEZICHT

Artikel 11, lid 2 van de WOT bepaalt over de uitvoering van het kwaliteitsonderzoek dat de inspectie het onderzoek verricht aan de hand van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. In datzelfde artikellid is ten aanzien van scholen voor primair en voortgezet onderwijs tevens bepaald dat de inspectie naast de wettelijke voorschriften ook aspecten van kwaliteit in het kwaliteitsonderzoek kan betrekken. Dat is voor artikel 1.4a.1. WEB-instellingen dus niet het geval, maar ook niet nodig, aangezien voor het merendeel van de bij het primair en voortgezet onderwijs te onderzoeken aspecten van kwaliteit geldt dat zij reeds vervat zijn in de kwaliteitszorgplicht waartoe het bevoegd gezag van een artikel 1.4a.1. WEB-instelling gehouden is. De Memorie van Toelichting van de WOT zegt hierover:

‘Voor de BVE-sector bevat het wetsvoorstel geen aspecten van kwaliteit. In de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is expliciet gesteld dat de inspectie zich bij de uitoefening van het toezicht richt op de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingen en is dus door de wetgever aangegeven dat het toezicht zich niet beperkt tot het (nalevings)toezicht op vooraf gestelde wettelijke voorschriften. (...) Dit vraagt dan ook van instellingen in de BVE-sector om publiek ondernemerschap met sterke omgevingsoriëntatie, een vraag- en klantgerichte houding en een adequate publieke verantwoording, waarbij de kwaliteit wordt getoetst aan de behoeften en waardering van gebruikers. Het vraagt van actoren rond de instelling dat ze de dialoog over de kwaliteit aangaan, weten hun behoeften kenbaar te maken, dat ze terugkoppeling leveren over hun beoordeling van de kwaliteit en waar nodig de instelling aanspreken op tekortkomingen op voor hen relevante kwaliteitsaspecten. De instellingen bepalen zodoende in zekere zin zelf wat kwaliteit voor hen inhoudt, maar zijn daarbij afhankelijk van «voeding» van buiten. In het toezichtskader legt de inspectie – evenals in de sectoren primair en voortgezet onderwijs – na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen vast op welke wijze zij vervolgens die kwaliteit zal beoordelen. Bij de beoordeling van de instellingen voor (...) volwasseneneducatie zal de inspectie zich dus vooral richten op de wijze waarop de instellingen aan hun wettelijke opdrachten gestalte hebben gegeven; welke kwaliteitsdoelen zij zichzelf daarbij hebben gesteld en of die zijn gerealiseerd op aanvaardbaar niveau.’

Artikel 12 van de WOT bepaalt dat de inspectie bij een onderzoek zoals bedoeld in artikel 11, aansluit ‘bij de uitkomsten van een evaluatie van de kwaliteit door de instelling, waaronder worden verstaan de uitkomsten van het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs’. Een van de kernthema's binnen de WOT is dus het aanspreken van onderwijsinstellingen op kwaliteit. Uitgangspunt daarbij is dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs bewaken en verbeteren en daarover verantwoording afleggen aan zowel de directe omgeving (de afnemers van het onderwijs) als aan de maatschappij in het algemeen. In de WOT zijn zelfevaluatie en kwaliteitszorg een belangrijk referentiepunt voor de uitoefening van het toezicht.

2B4 UITGANGSPUNTEN VOOR DE WERKWIJZE

Als uitvloeisel van de visie van het kabinet over de gewenste vormgeving van het rijksbrede overheidstoezicht is binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een belangrijke koerswijziging ingezet. Kern van deze visie is de positionering van het toezicht als deel van een groter geheel van kwaliteitsborging. Toezicht heeft daarin een functie en kan minder intensief zijn naarmate er meer kwaliteitsborgingsmechanismen functioneren en er meer aanwijzingen zijn dat de sector vertrouwen verdient.

De introductie van het concept 'good governance' als nieuw bestuurlijk arrangement en nieuwe besturingsprincipes voor het onderwijsbestel als geheel, sluit naadloos aan bij de zienswijzen binnen het niet bekostigd onderwijs. De kerngedachte van good governance is namelijk dat de partijen die het meeste belang hebben bij onderwijs hun invloed daarop kunnen uitoefenen. De overheid kiest voor een soberder rol en beoogt hiermee de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen voor de kwaliteit van hun onderwijs verder te versterken. Het bevoegd gezag van de instelling is vrij om zelf binnen de wettelijke kaders te bepalen hoe zij het onderwijs inricht, maar legt daarover wel verantwoording af aan belanghebbenden (horizontale verantwoording). De inspectie sluit met het externe toezicht hierbij aan.

De introductie van governance versterkt het uitgangspunt van de WOT dat het de scholen zijn die verantwoordelijk zijn voor de invulling en de kwaliteit van het onderwijs en niet de toezichthouder. Tegelijkertijd moeten deelnemers aan het onderwijs erop kunnen vertrouwen dat hun opleiding ten minste een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau heeft en daar niet onder zakt. De minister is er voor verantwoordelijk dat elke onderwijsinstelling aan deze 'basiskwaliteit' voldoet. De inspectie als 'oog en oor' van de minister richt haar toezicht risicogericht en selectief (op maat) in. De instellingen worden niet meer standaard onderzocht aan de hand van het gehele waarderingskader. De mate van intensiteit van het toezicht varieert met de analyse van de veronderstelde risico's voor de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht door de inspectie richt zich in eerste instantie op de kwaliteit van de uitkomsten van het onderwijs: de resultaten van de deelnemers aan de examens en de kwaliteitszorg van de instelling.

Tot slot: de inspectie wil met het toezicht zoveel mogelijk aansluiten bij het perspectief van de deelnemer aan het vavo. De inspectie wil niet uitsluitend documenten beoordelen, maar het onderwijs zoals de deelnemer dat daadwerkelijk op het moment van het onderzoek ervaart. Informatie-inwinning bij deelnemers heeft dan ook zo nodig een plaats binnen de risicoanalyse en de inrichting van het kwaliteitsonderzoek.

2B5 DE ONDERZOEKSVRAGEN

Het waarderingskader kan niet los worden gezien van de selectiviteit in het gebruik ervan. Er is niet langer sprake van een generieke toepassing over de volle breedte van het kader. Het toezicht kan licht zijn naarmate er meer vertrouwen is dat de instelling de kwaliteit goed op orde heeft. De instelling toont dit aan door betrouwbare en onderling vergelijkbare informatie over de onderwijsresultaten te geven aan alle betrokkenen. Blijven de prestaties achter of is de verantwoording

binnen de instelling en aan de omgeving onder de maat, dan zal het toezicht door de inspectie verscherpen.

Het waarderingskader omvat de volgende onderzoeksvragen:

1. Zorgt de instelling voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs? (artikel 1.4a.1., lid 1, juncto artikel 1.3.6., lid 1 en 2, WEB; artikel 12 WOT)
2. Bereidt het leerstofaanbod de deelnemers voor op het examen vwo, havo of mavo, dan wel een zodanig deexamen? (artikel 1.4a.1., lid 1, juncto artikel 7.1.2, lid 2, 7.1.3 WEB, alsmede artikel 7.3.4., lid 2, WEB, op de voet van artikel 7, 8, 9, 10, 11b tot en met 11f, 12 tot en met 15 WVO, van artikel 21, 22, 26b, 26c, 26d, 26e, 26g Inrichtingsbesluit W.V.O. en van artikel 11, 12, 13 en 22 van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.)
3. Leertijd: geen onderzoeksvraag
- 4/5 Pedagogisch klimaat c.q. Schoolklimaat: geen onderzoeksvraag
6. Didactisch handelen: geen onderzoeksvraag
7. Zorg voor deelnemers: geen onderzoeksvraag
8. Volgen ontwikkeling deelnemers: geen onderzoeksvraag
9. Liggen de resultaten van de deelnemers ten minste op het niveau dat mag worden verwacht? (artikel 1.4a.1., lid 1, juncto artikel 1.3.6., lid 1 en 2, WEB; artikel 12 WOT)

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvragen zijn in enkele gevallen subvragen geformuleerd.

2B5.1 Voorschriften 1 Kwaliteitszorg

Onderzoeksvraag 1:

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

De beoordeling of de instelling zorgt voor behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs vindt plaats aan de hand van vier subvragen:

- 1.1 Beschikt de instelling over een systeem van kwaliteitszorg?
- 1.2 Verantwoordt de instelling zich over de gerealiseerde onderwijskwaliteit?
- 1.3 Zijn de wettelijk verplichte documenten aanwezig en voldoen deze aan de wettelijke eisen?
- 1.4 Draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat het personeel aan passende bekwaamheidseisen voldoet en heeft het instrumenten en treft het maatregelen om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheden onderhoudt?

Toelichting

Subvraag 1.1

De bedoeling van een systeem van kwaliteitszorg is het realiseren van kwaliteitsbeleid. Artikel 1.3.6 WEB verplicht het bevoegd gezag tot het inrichten van een stelsel van kwaliteitszorg. Het bevoegd gezag moet ervoor zorg dragen dat – zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen - voorzien wordt in een regelmatige beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. De WEB verwacht van het bevoegd gezag dat het via maatregelen en instrumenten waarborgt dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Een specifieke eis die de WEB in dit verband stelt, is dat bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs geschiedt met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden. Aansluitend verplicht de WEB het bevoegd gezag om regelmatig, en voor zover het de examens betreft jaarlijks een verslag openbaar te maken omtrent de

uitgevoerde kwaliteitsbeoordeling, de uitkomsten van die beoordeling en het voorgenomen beleid in het licht van die uitkomsten. De inspectie verstaat onder 'regelmatig' ten minste één keer in de 2 jaar. Dit is de periode die de toenmalige minister daarvoor heeft aangegeven^{1 4}.

Het bovenstaande impliceert dat het bevoegd gezag dus inzicht in de kwaliteit van het onderwijs zal moeten hebben. Om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen bepalen moet het opvattingen hebben over wat het verstaat onder kwalitatief goed onderwijs en kwalitatief goede onderwijsopbrengsten. Een oordeel hebben over de gewenste kwaliteit en inzicht hebben in de gerealiseerde kwaliteit is een voorwaardelijk uitgangspunt voor het kunnen vaststellen van discrepanties tussen beide en voor het treffen van maatregelen die wens en werkelijkheid dichter bij elkaar brengen.

Als zich bijvoorbeeld discrepanties voordoen tussen cijfers behaald bij het schoolexamen en de cijfers voor het centraal eindexamen dan verwacht de inspectie dat de instelling daarvoor een verklaring heeft en de oorzaak niet te gemakkelijk zoekt in de motivatie of de leerbaarheid van de deelnemers. De instelling dient ook aan te kunnen geven hoe zij de kwaliteit van het onderwijs heeft beoordeeld, inclusief de wijze waarop onafhankelijke deskundigen bij de beoordeling zijn betrokken.

Het kwaliteitsonderzoek door de inspectie sluit aan bij de mate waarin de instelling zelf blijk geeft de kwaliteit van haar onderwijs te kennen. Het bevoegd gezag zal in dit verband moeten kunnen aantonen dat het functioneren van de leraren wordt beoordeeld en wordt afgezet tegen de norm voor goed onderwijs die de school daar zelf voor hanteert. Voorts zal het bevoegd gezag moeten kunnen duidelijk maken dat het inzicht heeft in de behaalde onderwijsresultaten. Cijfers omtrent onder meer de aantallen uitgereikte diploma's en certificaten, aantallen deelnemers dat zonder diploma of certificaat de opleiding heeft verlaten, eventuele discrepanties tussen de cijfers van het schoolexamen en die van het centraal examen, gegevens omtrent lesuitval en onderwijsdeelname zijn daarbij onontbeerlijk. Bij afwijking van de door het bevoegd gezag aangehouden norm, zullen voornemens geformuleerd moeten zijn ter verbetering en bij het voldoen aan de norm worden dat voornemens tot behoud van de bereikte onderwijskwaliteit. Beide onderwerpen, de kwaliteit van de leraren en de kwaliteit onderwijsresultaten, komen in ander verband nog terug in subvraag 1.2 respectievelijk subvraag 1.4 van deze onderzoeksvraag en in onderzoeksvraag 9. Bij subvraag 1.1 is meer in het algemeen aan de orde of het bevoegd gezag van de school de inspectie kan laten zien dat de kwaliteit van het onderwijs wordt beoordeeld en dat het bevoegd gezag consequenties trekt uit de eigen kwaliteitsanalyse, zowel wat betreft het personeel als wat betreft de onderwijsresultaten. In relatie tot het personeel speelt bij deze onderzoeksvraag vooral een rol of het kwaliteitszorgsysteem voorziet in het op peil houden van de bekwaamheden van het personeel en in relatie tot de onderwijsresultaten speelt bij deze subvraag vooral een rol of de onderwijskwaliteit en de kwaliteit van de examen wordt gerelateerd aan zaken als discrepanties tussen cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen, aan deelnemers die zijn afgehaakt zonder een diploma of certificaat te hebben behaald, onderwijsdeelname en lesuitval.

De inspectie beantwoordt subvraag 1.1 positief als het betrokken bevoegd gezag een intern systeem van checks en balances realiseert waarbij onafhankelijke deskundigen zijn betrokken en waarin gegevens over het functioneren van leraren en kengetallen over examens, onderwijsdeelname, ongediplomeerd afhaken en lesuitval een rol spelen

^{1 4} Kamerstukken II, 1999-2000, 26374, nr. 9.

en als dit systeem leidt tot het, waar nodig, in gang zetten van kwaliteitsverbeterende maatregelen.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als:

- het bevoegd gezag geen gegevens kan overleggen waaruit blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs is geëvalueerd, én
- als de evaluatie niet heeft plaatsgevonden met betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden, én
- de evaluatie niet mede betrekking heeft op de bekwaamheid van de docenten, de behaalde examenresultaten, ongediplomeerd afhaken en lesuitval én
- er in het verlengde van de evaluatie geen aantoonbaar beleid tot ontwikkeling is gekomen ter verbetering of behoud van het bereikte kwaliteitsniveau.

Subvraag 1.2

De laatste volzin van artikel 1.3.6., lid 1, WEB luidt: 'De uitkomsten van de beoordeling zijn openbaar'. De hier bedoelde beoordeling is de beoordeling van de kwaliteit die bij subvraag 1.1 aan de orde is. De ratio daarvan is dat van instellingen die diploma's mogen afgeven met eenzelfde maatschappelijk effect als die van het bekostigd onderwijs, mag worden verwacht dat zij bijdragen aan het vertrouwen in het civiel effect van de diploma's en in de kwaliteit van het onderwijs dat aan het behalen van die diploma's voorafgaat. Het gaat hier immers om de examens die leiden tot diploma's, gelijkwaardig aan die behaald aan een school voor voortgezet onderwijs waarmee betrokkenen toegang krijgen tot vervolgoopleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs op het middenkader niveau. Door het inzichtelijk maken van het beleid gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs voorafgaand aan het examen en de kwaliteit van de examens, zal het examensysteem op het niveau van het bestel op grond waarvan ook particuliere vavo-instellingen erkende diploma's of certificaten kunnen afgeven, zijn geloofwaardigheid kunnen behouden. Daarmee wordt de rechtszekerheid van de deelnemer verzekerd en blijft de doorstroom naar het onderwijs dat deelnemers aansluitend willen volgen, intact.

De inspectie beantwoordt subvraag 1.2 positief als de school zich publiekelijk verantwoordt over de gerealiseerde onderwijskwaliteit in termen van eindexamenresultaten, discrepanties tussen de cijfers voor het schoolexamen en de cijfers voor het centraal schriftelijk examen, percentages schoolverlaters zonder diploma of certificaat, onderwijsdeelname, lesuitval en verbeteractiviteiten.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als noch het een noch het ander gebeurt of als niet wordt aangegeven of c.q. bij welke examenvakken welke discrepanties zijn opgetreden en waar nodig, verbeteractiviteiten zijn ingezet.

Subvraag 1.3

Alle instellingen moeten hun aanwijzing ingevolge artikel 1.4a.1. WEB aan de inspectie ter inzage kunnen geven. Zij moeten daarnaast beschikken over een examenreglement en de relevante programma's van toetsing. De scholen zijn volgens de WEB niet verplicht om een klachtenregeling te hebben. Het bevoegd gezag moet daarentegen wel op grond van artikel 5, lid 4, van het Eindexamenbesluit, een commissie van beroep hebben ingesteld, waarbij een eindexamenkandidaat in beroep kan gaan tegen een door de directeur genomen maatregel naar aanleiding van onregelmatigheden die zich bij een eindexamen hebben voorgedaan.

De inspectie beoordeelt aan de hand van de voorschriften die in de WEB of het Eindexamenbesluit zijn opgenomen of de vereiste documenten aanwezig zijn en aan de wettelijke voorschriften voldoen.

De inspectie beantwoordt subvraag 1.3 positief als het bevoegd gezag over alle wettelijk verplichte documenten beschikt en als deze documenten voldoen aan de daarvoor in de WEB of in het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o-m.a.v.o-v.b.o. vastgelegde criteria.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als het bevoegd gezag niet over alle wettelijk verplichte documenten beschikt of als de documenten wel beschikbaar zijn, maar niet aan de daarvoor vastgestelde wettelijke criteria voldoen.

Subvraag 1.4

Gelet op de in de WEB gehanteerde definities van 'instelling' en 'personeel' en de plaats in deze wet waarin bepalingen staan opgenomen voor benoeming of tewerkstelling van docenten en onderwijsondersteunend personeel, gelden voor personen werkzaam voor niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen, geen specifieke bevoegdheidseisen. Niettemin schrijft artikel 1.4a.1., lid 1, WEB voor dat het bevoegd gezag van een particuliere instelling voor educatie met examenbevoegdheid artikel 1.3.6. van die wet in acht moet nemen. In dat artikel (zie subvraag 1.1) is bepaald dat het bevoegd gezag van een dergelijke instelling een stelsel van kwaliteitszorg dient in te richten en in dat verband dient zorg te dragen voor onder meer een regelmatige beoordeling van de kwaliteit, 'waaronder maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt'. Het uitgangspunt van de wet is dus wel degelijk dat het personeel van onder meer een particuliere vavo-instelling aan zekere bekwaamheidseisen moet voldoen en die bekwaamheidseisen moet onderhouden. Het is echter aan het bevoegd gezag van de instelling om te bepalen welke eisen dat zijn. Voor de hand ligt dan dat dit de bekwaamheidseisen zijn die het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel voor de BVE-sector formuleert.

De inspectie verwacht van het bevoegd gezag dat het de eisen die het aan het te benoemen personeel stelt, afstemt op de (vak)bekwaamheden die nodig zijn voor het geven van onderwijs in de diverse vakken waarin deelnemers aan het vavo examen moeten doen om het gewenste vwo-, havo- of mavo-diploma of certificaat te kunnen behalen. Bij subvraag 1.1 van de hier besproken onderzoeksvraag is reeds aangegeven dat het kwaliteitszorgsysteem van de instelling moet voorzien in het treffen van maatregelen en het inzetten van instrumenten die waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt en in verbetering van dat stelsel, als uit de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs en de examens mocht blijken dat daartoe aanleiding is.

De inspectie beantwoordt subvraag 1.4 positief als het bevoegd gezag van de instelling voor alle te benoemen personeelsleden, in het bijzonder de personeelsleden die onderwijs geven, bekwaamheidseisen heeft vastgesteld en dat het in dienst te nemen of tewerk te stellen personeel aan deze eisen toetst.

Het antwoord op deze subvraag is negatief als het bevoegd gezag van de instelling geen bekwaamheidseisen heeft vastgesteld of als bij in dienst neming of tewerkstelling van personeel niet aan deze door de instelling vastgestelde eisen wordt getoetst.

2B5.2 Voorschriften 2 Leerstofaanbod

Onderzoeksvraag 2:

Bereidt het leerstofaanbod de deelnemers voor op het eindexamen vwo, havo of mavo, dan wel een zodanig deeleindexamen?

Toelichting

De deelnemer die op een vavo eindexamen of deeleindexamen vwo, havo of mavo (vmbo-t) wil afleggen, moet ter voorbereiding van dat examen de leerstof aangeboden krijgen die noodzakelijk is voor het behalen van het bij dat eindexamen behorende diploma of het bij dat deeleindexamen behorende certificaat. Artikel 1.4a.1., lid 1, WEB zegt in dit verband dat onder meer artikel 7.3.4. WEB in acht moet worden genomen en het tweede lid van dat artikel verwijst op zijn beurt naar bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen voorschriften omtrent de voor het behalen van de betrokken diploma's of onderdelen daarvan noodzakelijke vakken en andere programma-onderdelen en voorschriften omtrent de cursusduur. Met betrekking tot dit laatste, de cursusduur, zijn voor het vavo geen voorschriften vastgesteld. De voorschriften omtrent de noodzakelijke vakken en andere programma-onderdelen staan met name in de artikelen 9, 10, 10a, 11, 12, 13 en 22 van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o-m.a.v.o-v.b.o.. De genoemde artikelen regelen de vakken waarin examen moet worden gedaan of waarvoor op grond van een eerder behaald certificaat of anderszins, vrijstelling bestaat of kan worden verkregen. De opsomming van de vakken waarin examen moet worden gedaan, vindt plaats via verwijzing naar voorschriften uit het Inrichtingsbesluit W.V.O. (vwo en havo) of naar artikel 10 WVO (mavo/vmbo-t). De profielen vwo en havo waarvoor de artikelen 26b en 26c van het Inrichtingsbesluit W.V.O. nadere inrichtingsvoorschriften geven zijn een uitwerking van de artikelen 12 tot en met 15 WVO, waarin onder meer is bepaald wat profielen zijn en wat zij elk geval moeten bieden, namelijk

- a) een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming,
- b) een algemene voorbereiding op het hoger onderwijs, en
- c) een bijzondere voorbereiding op groepen van naar inhoud verwante opleidingen in het hoger onderwijs.

Het programma van de theoretische leerweg van het mavo, dat sectoren kent is gericht op:

- a) een algemene maatschappelijke voorbereiding en persoonlijke vorming,
- b) een voorbereiding op naar inhoud verwante opleidingen in het aansluitend beroepsonderwijs, en
- c) een voorbereiding op het hoger algemeen voortgezet onderwijs.

Elk profiel van elke sector van het vmbo-t bestaat uit een (voor alle profielen/sectoren) gemeenschappelijk deel, een profieldeel/sectordeel en een vrij deel.

Het feitelijk programma dat een vavo-deelnemer aangeboden behoort te krijgen, moet aan bovengenoemde kenmerken voldoen. De vavo-deelnemer kiest, in beginsel zelf zijn profiel/sector en, voor zover het Eindexamenbesluit daartoe mogelijkheden biedt, het bijbehorende vakkenpakket. Dat laat echter onverlet dat er voor de deelnemers slechts een keuzemogelijkheid bestaat, voorzover het bevoegd gezag van de vavo-instelling, al dan niet in samenwerking met het bevoegd gezag van een of meer andere instellingen, hen in de gelegenheid heeft gesteld zich op het eindexamen of deeleindexamen in die vakken voor te bereiden (artikel 8 Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o-m.a.v.o-v.b.o.). Wat de mogelijkheden zijn, die de betrokken niet uit 's Rijks kas bekostigde vavo-instelling te bieden heeft, zal zijn aangegeven in de prospectus die deze instelling over haar vavo-opleiding uitgeeft of op de website van de instelling. De feitelijke aanspraken zullen zijn vastgelegd in de overeenkomst die deze deelnemer met de betrokken instelling

sluit. Binnen de begrenzing van het opleidings- en examenaanbod dat de vavo-instelling aan haar deelnemers doet, zal het echter steeds zo moeten zijn dat de deelnemer de leerstof krijgt aangeboden die past bij het examenprogramma van de vakken die behoren bij het door de deelnemer gekozen profiel/sector en waarover met de instelling overeenstemming is bereikt. Hierbij gelden nog de volgende aantekeningen:

- De deelnemer kan er ook voor kiezen uitsluitend te willen opgaan voor een deeleindexamen in een of meer vakken uit het gemeenschappelijk deel, het profiel- of sectordeel of het vrije deel. Dat beïnvloedt de vakken die de deelnemer op de vavo-opleiding zal volgen en het zal ook in de overeenkomst zijn opgenomen.
- Ingaande 1 augustus 2007 is het tevens, ter beoordeling van het bevoegd gezag van de vavo-instelling, mogelijk een deelnemer in een of meer vakken waarvoor centraal examen wordt afgenomen, - echter niet alle vakken - centraal eindexamen te laten doen in het voorlaatste jaar van de opleiding^{1 5}. Dit brengt als zodanig geen wijziging in het totale programma dat de deelnemer moet volgen om het gewenste diploma te kunnen behalen. Het wijzigt echter wel de volgorde waarin de bijbehorende leerstof aan de deelnemer wordt aangeboden. Bij een zodanig gespreid examen kan een deelnemer zich namelijk eerst richten op de leerstof van de vakken waarin hij in het voorlaatste jaar van de opleiding eindexamen doet en daarna op de leerstof van de vakken waarin hij in het jaar daarop eindexamen wil doen. De voorwaarde is wel dat het schoolexamen in het desbetreffende vak of vakken waarin hij vervroegd centraal examen doet ook voorafgaande aan het centraal examen in dat voorlaatste jaar moet zijn afgesloten.
- Het feitelijke leerstofaanbod is verder ook afhankelijk van ontheffingen of vrijstellingen. Een ontheffing kan, desgevraagd, door de staatsexamencommissie worden verleend wegens een eerder elders behaald diploma, getuigschrift of ander bewijsstuk waarmee voldoende kennis en vaardigheid ter zake van het desbetreffende vak wordt aangetoond. Wanneer een vavo-deelnemer vwo (atheneum)-examen doet en eerder een havo-diploma heeft behaald kan het bevoegd gezag van de vavo-instelling hem/haar in bepaalde gevallen ontheffing van een tweede vreemde taal verlenen, maar daar komt dan een ander vak voor in de plaats. Een vrijstelling bestaat van rechtswege of wordt desgevraagd wegens een bij een eerder vwo-eindexamen behaald cijfer in het desbetreffende vak (of profiel/sectorwerkstuk) door de eindexamencommissie vavo verleend. Alle vavo-deelnemers zijn bij een eindexamen vwo (atheneum) of havo van rechtswege vrijgesteld van de vakken culturele en kunstzinnige vorming en lichamelijke opvoeding uit het gemeenschappelijk (niet profiel) deel van dit examen. Bij een eindexamen vwo (gymnasium) op het vavo betreft dit van rechtswege vrijstelling voor uitsluitend lichamelijke opvoeding. Bij een eindexamen vmbo-t op het vavo gaat het om van rechtswege vrijstelling voor lichamelijke opvoeding en voor de vakken behorende tot de beeldende vorming, muziek, dans of drama. Wanneer de vavo-deelnemer eindexamen vwo doet en eerder een havo-diploma heeft behaald kunnen er, afhankelijk van de samenstelling van het eerdere havo examen-pakket, nog andere vrijstellingen van rechtswege gelden.
- Een en ander houdt - in de zojuist genoemde gevallen in - dat de vakken waarvoor ontheffing of vrijstelling geldt op het vavo ook niet aangeboden behoeven te worden.

^{1 5} Dit op grond van het besluit van 17 februari 2007, Stb. 94, tot wijziging van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. en het bijbehorende inwerkingtredingsbesluit van 22 juni 2007, Stb. 259.

- Ingaande 1 augustus 2007 zijn de profielen vwo en havo aangepast^{1 6}. Deze nieuwe profielen worden via een overgangsmaatregel jaarsgewijs ingevoerd op grond van een overgangsregeling^{1 7}. Bij ministeriële regeling van 10 augustus 2007, kenm. VO/OK/2007/18980, Stcrt 2007, nr. 169, blz. 4, is het iemand die (deel)eindexamen heeft gedaan volgens de oude profielen en daarvoor is afgewezen of het examen niet heeft afgerond, toegestaan om, wanneer hij opnieuw aan een vavo (deel)eindexamen wil deelnemen, ervoor te kiezen volgens de oude dan wel de nieuwe profielen (deel)eindexamen te doen. In dat geval kan hij ook volgens de oude regeling de vrijstellingen krijgen van vakken behorend tot de oude profielen of volgens de nieuwe regeling de vrijstellingen van vakken behorend tot de nieuwe profielen. Deze overgangsregeling loopt door tot 2021, aangezien (de cijferlijsten bij) certificaten 10 jaar lang geldig zijn en de nieuwe profielen in 2011 volledig zullen zijn doorgevoerd.

De inspectie beantwoordt onderzoeksvraag 2 positief als het leerstofaanbod zodanig is dat de deelnemers, behoudens een geldige vrijstelling, alle vakken krijgen aangeboden die volgens het gekozen profiel of de gekozen sector noodzakelijk zijn om eindexamen of deeleindexamen te kunnen doen ter verkrijging van het gewenste vwo- havo- of mavo-(vmbo-t-)diploma of certificaat.

De inspectie beantwoordt de subvraag negatief als dit niet voor alle leerlingen het geval is.

2B5.3 Voorschriften 3 Leertijd

Geen onderzoeksvraag

2B5.4/2B5.5 Voorschriften 4 en 5 Pedagogisch klimaat c.q. Instellingsklimaat

Geen onderzoeksvraag

2B5.6 Voorschriften 6 Didactisch handelen

Geen onderzoeksvraag

2B5.7 Voorschriften 7 Zorg voor deelnemers

Geen onderzoeksvraag

2B5.8 Voorschriften 8 Volgen ontwikkeling deelnemer

Geen onderzoeksvraag

^{1 6} Zie de wet van 27 april 2006, Stb. 251, en het besluit van 22 december 2006, Stb. 2007, 24.

^{1 7} Ministeriële regeling van 10 augustus 2007, kenm. VO/OK/2007/18980, Stcrt 2007, nr. 169, blz. 4.

2B5.9 Kwaliteitsaspect 9 Leerresultaten

Onderzoeksvraag 9:

Is de kwaliteit van de resultaten van de deelnemers ten minste van een niveau dat mag worden verwacht?

De beoordeling of de kwaliteit van de resultaten van de deelnemers ten minste een rechtsgelijke behandeling van deelnemers en vertrouwen in het systeem van examinering genereren, vindt plaats aan de hand van twee subvragen die op hun beurt verder worden uitgesplitst als naar gelang op de instelling vwo-, havo-, vmbo-t-eindexamens of deeleindexamens worden afgelegd:

- 9.1 Wanneer er sprake is van discrepantie tussen de cijfers voor het centraal schriftelijk examen en het schoolexamen van deelnemers die het vwo, onderscheidenlijk het havo of mavo (vmbo-t) afsluiten, is die discrepantie dan 0,5 punt of minder?
- 9.2 Is het aantal vakken waarbij zich een discrepantie voordoet van 0,5 punt of meer tussen het cijfer dat de vwo-, onderscheidenlijk de havo-, mavo- (vmbo-t)-leerlingen halen bij het centraal schriftelijk examen en het schoolexamen in overeenstemming met het aantal vakken waarbij deze discrepantie zich voordoet in het bekostigd onderwijs?

Toelichting

In de Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs, Tekenen van kwaliteit, staan de afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008 – 2011 die de VO-raad en bewindslieden van OCW samen hebben gemaakt. De kwaliteitsagenda is samengesteld op basis van een gedeelde analyse van de situatie en trends in het voortgezet onderwijs. Er zijn in gezamenlijkheid zes beleidsprioriteiten geformuleerd waaraan in de komende tijd gewerkt gaat worden. Een van deze beleidsprioriteiten is 'goede en betrouwbare examens'. Gesteld wordt dat goede en betrouwbare examens essentieel zijn voor een soepele overgang van leerlingen in het voortgezet onderwijs naar het vervolgonderwijs. Daarnaast wordt gesteld dat 'om te waarborgen dat de leerresultaten op niveau zijn en blijven, en dat er voor maatschappij en vervolgopleidingen – en uiteraard voor jongeren zelf – optimale helderheid is over de kwaliteit en betekenis van een diploma, aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van examens niet getwijfeld mag worden.' De samenstellers van de Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs haken in hun visie aan bij het advies van de Onderwijsraad van november 2006 'Examinering: draagvlak en toegankelijkheid' steun aan de huidige vorm van examinering in het voortgezet onderwijs. In dat advies sluit de raad aan bij de overheersende gedachte in het onderwijsveld zelf: 'de systematiek van examineren in het voortgezet onderwijs is een garantie voor kwaliteit en het civiel effect van de examens.'

De samenstellers van de kwaliteitsagenda stellen dat het schoolexamen naast het centraal examen een belangrijke en eigen plaats inneemt bij de afsluiting van het voortgezet onderwijs. 'Het centraal examen toetst op één moment een gedeelte van de kennis die alle leerlingen moeten hebben; het schoolexamen toetst naast kennis ook vaardigheden. Het schoolexamen laat daarnaast ook zien wat een school nog meer belangrijk vindt in de vorming en ontwikkeling van leerlingen. Het schoolexamen sluit aan bij de keuzes die door de school gemaakt worden, het weerspiegelt de onderwijskundige visie van de school.'

In de kwaliteitsagenda zijn voor wat betreft de examens de volgende doelen en afspraken geformuleerd. In de eerste plaats moet de kwaliteit van het schoolexamen, zowel inhoudelijk als procesmatig, worden versterkt. In de tweede plaats is afgesproken dat in het licht van een betere kwaliteitsborging, een rechtsgelijke behandeling van deelnemers en het vertrouwen in het systeem van examinering, het uitgangspunt is dat de discrepantie tussen de cijfers van het

schoolexamen en van het centraal examen gemiddeld niet verder oploopt dan 0,5 punt.

Niet uit 's Rijks kas bekostigde instellingen voor vavo hebben de bevoegdheid om aan deelnemers op grond van het met gunstig gevolg afleggen van een eindexamen of deeleindexamen aan de eigen school, het diploma of certificaat uit te reiken. Dit diploma of certificaat heeft dezelfde maatschappelijke status als de diploma's en certificaten die door wel uit overheidskas bekostigde vavo's en scholen voor voortgezet onderwijs worden uitgereikt. De maatschappelijke status (het civiel effect) van de door particuliere instellingen uitgereikte diploma's of certificaten moet dan ook gewaarborgd zijn. Van particuliere instellingen mag eveneens gevraagd worden om het uitgangspunt tot norm te nemen dat de discrepantie tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal schriftelijk examen bij een vak niet meer bedraagt dan 0,5 punt.

Ook de artikel 1.4a.1. WEB-instellingen moeten artikel 38, lid 2, van het Eindexamenbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. in acht nemen. Dat houdt in dat zij ten minste drie dagen voor de aanvang van de centrale examens in het eerste tijdvak, aan de inspectie een lijst moeten sturen waarop voor iedere kandidaat vermeld staat in welke vakken hij/zij centraal examen zal afleggen en waarop is aangegeven welke cijfers de kandidaat voor het schoolexamen heeft behaald. Voor de aanvang van het tweede tijdvak wordt een lijst met de kandidaten, de in het eerste tijdvak door die kandidaten behaalde cijfers, de, voor zover van toepassing, alsnog behaalde cijfers voor het schoolexamen, alsmede een overzicht van het vak of de vakken waarin elke kandidaat examen zal afleggen, aan de inspectie gezonden.

Op grond van artikel 56, lid 1, van dat besluit zijn zij er vervolgens toe gehouden zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de definitieve uitslag¹⁸ aan de inspectie een lijst te sturen waarop voor de kandidaten voor zover van toepassing zijn vermeld:

- a) het profiel of de profielen danwel de leerweg waarop het examen betrekking heeft;
- b) de vakken waarin examen is afgelegd;
- c) de cijfers van het schoolexamen alsmede in voorkomend gevallen, het vak of de vakken waarop het profielwerkstuk betrekking heeft en de beoordeling en het thema van het sectorwerkstuk;
- d) de cijfers van het centraal examen;
- e) de eindcijfers;
- f) de uitslag van het eindexamen.

N.B. :

Hoewel particuliere vavo-instellingen niet gehouden zijn het persoonsgebonden (onderwijs)nummer van een deelnemer te gebruiken, kunnen zij daar wel voor kiezen en de hierboven bedoelde gegevens via het persoonsgebonden nummer aan de Informatie Beheer Groep (IBG) verstrekken. In dat geval zal de inspectie met toepassing van artikel 2.3.6c, lid 2, WEB de desbetreffende (geanonimiseerde) gegevens bij de IBG opvragen.

De inspectie geeft vooralsnog geen antwoord op de subvragen 9.1 en 9.2. De inspectie beperkt zich vooralsnog tot een beschrijving van haar bevindingen door per schoolsoort en per vak de behaalde cijfers voor het schoolexamen (se) en centraal examen (ce) in beeld te brengen en daarbij het aantal deelnemers dat aan dat betreffende examenonderdeel heeft deelgenomen, te vermelden. Daarnaast vermeldt de inspectie per vak, in

¹⁸ Wanneer een kandidaat in het voorlaatste leerjaar reeds delen van het centraal examen heeft afgelegd, moet opgave worden gedaan zo spoedig mogelijk na de vaststelling van de eindcijfers in het voorlaatste leerjaar.

zowel positieve als negatieve zin, het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het se en het gemiddelde cijfer voor het ce. Tot slot maakt de inspectie per vak een vergelijking tussen de verschillen tussen se en ce van desbetreffende instelling en de verschillen tussen se en ce bij dat vak op landelijk niveau.

2B6.4 De normering

De inspectie beantwoordt de onderzoeks- en subvragen dichotoom: het antwoord op de vraag is positief of negatief. In dit waarderingskader voor artikel 1.4a.1. WEB-instellingen loopt het onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs parallel met het onderzoek naar de naleving van de wettelijke voorschriften. Alle onderzoeksvragen en subvragen zijn onderdeel van de norm. Het antwoord van de inspectie op deze (sub)vragen moet dus positief zijn. Indien blijkt dat een bevoegd gezag zich niet houdt aan een wettelijk voorschrift, wat impliceert dat het antwoord op één of meer van deze (sub)vragen negatief is, dan merkt de inspectie dat aan als een of meer tekortkomingen als bedoeld in artikel 11, tweede of derde lid, WOT^{1 9}.

Ook onderzoeksvraag 9 is onderdeel van de norm. Deze onderzoeksvraag is gericht op de resultaten van de examinering. De maatschappelijke waarde van het diploma staat en valt met het vertrouwen in de examinering. Om het vertrouwen in het diploma te behouden, moet over de kwaliteit van de examinering door de school geen enkele twijfel bestaan. Als uit de beschrijving van examenresultaten blijkt dat zich ten opzichte het reguliere voortgezet onderwijs en/of het reguliere vavo geen bijzonderheden voordoen, is sprake van 'verdiend vertrouwen'. Dit is anders, indien dit niet het geval is. Bij een beschrijving van de examenresultaten waaruit blijkt dat bij aanzienlijk meer vakken dan bij het regulier onderwijs de cijfers voor het schoolexamen op de particuliere school meer dan 0,5 punt hoger zijn dan die van het centraal schriftelijk, merkt de inspectie dit aan als een tekortkoming.

^{1 9} In paragraaf 3.1. wordt nader ingegaan op de consequenties van geconstateerde tekortkomingen.

3 DE WERKWIJZE

Dit hoofdstuk gaat in op de werkwijze die de inspectie vanaf de vaststelling van het toezichtkader door de inspecteur-generaal en de goedkeuring door de minister hanteert. Paragraaf 3.1 beschrijft de toezichtsystematiek. Paragraaf 3.2 gaat in op de procedure die de inspectie hanteert bij de totstandkoming van de inspectierapporten en de openbaarmaking daarvan.

3.1 De toezichtsystematiek

De intensiteit van het toezicht zal zoveel mogelijk variëren met de kwaliteit van de verantwoording door de betrokken school- of instellingsbesturen. Via een jaarlijkse primaire detectie wil de inspectie bewerkstelligen dat de toezichtlast voor individuele scholen of instellingen zoveel mogelijk op maat toegesneden is. De inspectie kiest voor selectief toezicht, dat wil zeggen intensief toezicht waar nodig en toezicht op afstand waar mogelijk.

De detectiefase

De detectiefase heeft tot doel een eerste selectie te maken van scholen of instellingen waar mogelijk een kwaliteitsprobleem bestaat. Documenten met gegevens over de onderwijskwaliteit spelen daarbij een cruciale rol.

De eerste detectie vindt plaats op grond van de gegevens over de uitkomsten van het onderwijs in termen van examenresultaten van leerlingen of deelnemers, jaardocumenten en de bij de inspectie beschikbare signalen en klachten over mogelijke knelpunten. Als geen risico's worden gesignaleerd, resulteert deze fase in het toekennen van een basisarrangement: verdiend vertrouwen, geen actie door de inspectie.

Bij de groep scholen of instellingen waar wel risico's worden gesignaleerd, gaat de inspectie na of op grond van de beschikbare informatie de kwaliteit van het onderwijs of examinering daadwerkelijk in gevaar is, dan wel of dit bij nader inzien toch niet het geval is. Zo nodig wordt aanvullende informatie bij het bevoegd gezag opgevraagd.

Jaarlijks gesprek

In het jaarlijks gesprek wordt de uitkomst van de primaire detectie aan het bestuur voorgelegd. Tijdens het gesprek wordt – zo nodig – opnieuw aanvullende informatie verzameld die nodig is om het definitieve toezichtarrangement vast te kunnen stellen. Als blijkt dat zich geen kwaliteitsprobleem voordoet, volgt alsnog de toekenning van het basisarrangement. Voor scholen of instellingen met een mogelijk kwaliteitstekort, volgt een 'aangepast arrangement', dat in de meeste gevallen zal bestaan uit een op maat gesneden kwaliteitsonderzoek door de inspectie.

De uitvoering van het kwaliteitsonderzoek

Het uitvoeren van een kwaliteitsonderzoek vindt plaats in de volgende fase van het selectief toezicht. Via dit onderzoek stelt de inspectie formeel vast wat de kwaliteit van het onderwijs en de examinering is. Dit beeld is nodig om verdere interventies te kunnen bepalen. Voor het onderzoek naar de kwaliteit hanteert de inspectie het waarderingskader of onderdelen daarvan zoals omschreven in hoofdstuk 1. Het onderzoek vindt - afhankelijk van de geconstateerde risico's - zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats.

Het kwaliteitsonderzoek eindigt met een inspectierapport waarin de conclusie voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijs en de examinering wordt onderbouwd. De aard van de conclusie heeft gevolgen voor het toezichtarrangement. Bij goede of voldoende kwaliteit wordt het toezichtarrangement 'het basisarrangement'. Bij onvoldoende of slechte kwaliteit blijft er sprake van een aangepast arrangement. De dan volgende fase van het selectief toezicht is dat de inspectie van het bevoegd gezag vraagt de geconstateerde tekortkomingen zo spoedig mogelijk te herstellen. Overigens is het ook mogelijk dat er niet eerst een kwaliteitsonderzoek plaatsvindt. Dat zal zich voor kunnen doen als het bevoegd gezag en de inspectie in het jaarlijks gesprek al gezamenlijk tot de conclusie gekomen zijn dat er tekortkomingen zijn en het bevoegd gezag heeft aangegeven deze tekortkomingen zo spoedig mogelijk te herstellen.

Onderzoek naar kwaliteitsverbetering

Een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering vindt plaats op scholen of instellingen waar de inspectie heeft geconstateerd dat de kwaliteit van het onderwijs of de examinering onvoldoende is gewaarborgd. De WOT bepaalt hierover in artikel 11, lid 3 : 'Indien de inspectie naar aanleiding van het onderzoek (...) oordeelt dat de kwaliteit tekortschiet, verricht zij na een door haar aangegeven termijn onderzoek naar de kwaliteitsverbeteringen die de instelling heeft gerealiseerd.' Deze termijn is afhankelijk van de ernst van de tekortkomingen doch is in de regel niet langer dan twee jaar.

Nader onderzoek

De WOT schrijft in artikel 11, lid 2, voor dat indien er uit het onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, de inspectie een nader onderzoek instelt, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht. Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op particuliere scholen en instellingen vindt echter plaats aan de hand van een toezichtkader dat de minimum waarborggrens bevat, en daar niet bovenuit gaat. Dat betekent dat het tekortschieten veelal samenvalt met het niet voldoen aan wettelijke verplichtingen. Daarmee is onderzoek naar de oorzaken van het tekortschieten niet meer aan de orde.

Bestuurlijk natraject

Artikel 14 van de WOT luidt:

1. Indien de inspectie oordeelt dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekort schiet, informeert zij Onze Minister en doet voorstellen over te treffen maatregelen.
2. De inspectie stelt het bestuur van de instelling in kennis van haar voorstellen aan Onze Minister.

In de Memorie van Toelichting bij de WOT wordt hierop een nadere toelichting gegeven. Daar staat dat het 'door de inspectie uitgeoefende toezicht kan leiden tot het in gang zetten van een bestuurlijk natraject indien er sprake is van een ernstig of/en langdurig tekortschieten van kwaliteit. In deze gevallen informeert de inspectie de minister. De inspectie zal in de regel de minister pas informeren als alle fasen van het kwaliteitsonderzoek zijn doorlopen en blijkt dat de instelling niet in staat is of wil zijn om op eigen kracht of met normale extra steun de nodige kwaliteitsverbetering te realiseren.'²⁰

Wanneer het gaat om het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs of de examinering van een artikel 56 WVO-school en dat tekortschieten betreft het niet naleven van de geldende wettelijke verplichtingen

²⁰ Kamerstukken II, 2000-2001, 27783, nr. 3, paragraaf 2.13.

(de onderzoeksvragen of subvragen die tot de norm behoren) dan zal de maatregel die de inspectie de minister zal voorstellen te nemen, een maatregel kunnen zijn ter uitvoering van artikel 59 WVO. Dit is het artikel dat de minister de bevoegdheid geeft de aanwijzing van de particuliere school tot een school met examenbevoegdheid in te trekken.

Betreft het ernstig en langdurig tekortschieten bij niet tot de norm behorende aspecten van kwaliteit dan zal de voorgestelde maatregel de maatregel kunnen zijn, bedoeld in artikel 1d van de Leerplichtwet 1969. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 1d. Maatregelen

1. Indien de kwaliteit van het niet uit 's Rijks kas bekostigde onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, kan Onze Minister op verzoek van het hoofd van een school of instelling of uit eigen beweging in overeenstemming met het hoofd maatregelen treffen.
2. Tot de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, behoort de mogelijkheid het hoofd van een school of instelling te laten bijstaan door een extern deskundige. Ook kunnen onder voorwaarden extra financiële middelen aan de school of instelling ter beschikking worden gesteld.

Wanneer het gaat om het ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs of de examinering van een artikel 1.4a.1. WEB-instelling dan impliceert dit steeds dat de instelling niet de wettelijke voorschriften in acht neemt, waartoe zij gehouden is. De maatregel die de inspectie dan de minister zal kunnen voorstellen is het afgeven van een waarschuwing als bedoeld in artikel 6a.1.3. WEB. In het verlengde van een dergelijke waarschuwing kan de minister overgaan tot beëindiging van de diploma-erkenning.

De inspectie geeft ook een waarschuwing af als bedoeld in artikel 6a.1.3. WEB als uit de reactie van het bevoegd gezag van de school of instelling op de geconstateerde tekortkomingen blijkt dat er geen intentie is om deze binnen redelijke termijn op te heffen.

Incidenteel onderzoek

Op grond van artikel 15 van de WOT kan de inspectie te allen tijd uit eigen beweging of op verzoek van de minister een incidenteel onderzoek instellen. De aanleiding voor een incidenteel onderzoek kan een signaal zijn van een mogelijk ernstige misstand. De inspectie behandelt in beginsel geen klachten. Wel kan de inspectie klachten als een signaal van een mogelijke misstand of ernstig structureel probleem opvatten. In die gevallen kan de inspectie besluiten tot een (onaangekondigd) incidenteel onderzoek.

N.B.: De minister heeft de Kamer toegezegd te zullen vasthouden aan een inspectiebezoek eens in de vier jaar aan alle scholen in het po-, vo- en ec-veld. Op grond van deze toezegging zal de inspectie ook aan scholen waarvoor een basisarrangement is vastgesteld ten minste eens in de vier jaar een bezoek brengen^{2 1}. Dat kan zijn in de vorm van een thema-onderzoek, een onderzoek in verband met het verkrijgen van gegevens voor het jaarlijks aan de Staten-Generaal uit te brengen Onderwijsverslag, of anderszins, aangekondigd of niet aangekondigd. Bij scholen of instellingen waar tekortkomingen worden vermoed of zijn geconstateerd wordt veelal meer dan eens in de vier jaar een bezoek afgelegd in de vorm van een kwaliteitsonderzoek of nader onderzoek, dan wel een onderzoek naar kwaliteitsverbetering, dan wel een incidenteel onderzoek

^{2 1} Zie Kamerstukken II, 2007–2008, 30183, nr. 19, blz. 15 en Kamerstukken II, 2007–2008, 31200 VIII en 30 183, nr. 60, blz. 1.

3.2 De rapportage

Informatie van de inspectie over scholen of instellingen - met uitzondering van informatie die valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens - is op grond van de Wet Openbaar Bestuur (WOB) openbaar. Dat houdt in dat iedereen die bij de inspectie kan opvragen. De WOT gaat verder dan dat, aangezien deze wet in artikel 21 regels geeft voor actieve openbaarmaking van inspectierapporten, namelijk in de vijfde week na de vaststelling daarvan. Artikel 20 van de WOT geeft voorschriften met betrekking tot de vaststelling van een inspectierapport. Zo is in het eerste lid van dit artikel bepaald dat de inspectie haar oordeel van een kwaliteitsonderzoek vastlegt in een inspectierapport. Het artikel geeft verder aan hoe de procedure voor het vaststellen van het rapport in zijn werk gaat. Vertaald naar het niet door de overheid bekostigd onderwijs is deze procedure als volgt:

- De inspectie stelt degene die de school of instelling in stand houdt en verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en de examinering in de gelegenheid van het ontwerp-rapport kennis te nemen en daarover overleg te voeren.
- Indien in het overleg geen overeenstemming is bereikt over gewenste wijzigingen, wordt de zienswijze van diegene die verantwoordelijk is in een bijlage bij het inspectierapport opgenomen.
- De inspectie zendt het inspectierapport na vaststelling daarvan onverwijld aan degene die de school instandhoudt en verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs en de examinering.

De inspectie plaatst het inspectierapport vijf weken na de vaststelling op Internet.

LITERATUUR

Inspectie van het Onderwijs, Toezichtkader 2008 niet bekostigd primair onderwijs, Stcrt 2008 (nummer 66).

Inspectie van het Onderwijs, Toezichtkader 2008 niet bekostigd voortgezet onderwijs, Stcrt 2007 nummer 66.

Inspectie van het Onderwijs, Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie, Stcrt 2007, 128, blz. 13 en 2008, 21, blz. 24.

Inspectie van het Onderwijs, Toezichtkader BVE 2007, Utrecht, 12-7-2007, Stcrt 2007, 193, blz. 21.

Inspectie van het Onderwijs, Toezichtkader voortgezet onderwijs, Uitleg/Gele Katern 2003, 1, blz. 24.

Inspectie van het Onderwijs, Proeve van een toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs, Utrecht, rapportnr. 2005 – 14 (Kamerstukken II, 2004-2005, 29800 VIII, nr. 257, bijlage)

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kaderstellende visie op toezicht. 2006. Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht (Kamerstukken II, 2005-2006, 27831, nr. 14).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (november 2007)
Kwaliteitsagenda voortgezet onderwijs. Tekenen voor Kwaliteit, Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008-2011 (Kamerstukken II 2007-2008, 31289, nr.1)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht', visie op toezicht OCW 2007-2011, najaar 2006 (Kamerstukken II, 2005-2006, 30183, nr. 11).

Onderwijsraad (oktober 2006), Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen, Drie adviezen over onderwijsbestuur: degelijk onderwijsbestuur, doortastend onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties.

Onderwijsraad (februari 2006), Doortastend onderwijstoezicht (Kamerstukken II, 2005-2006, 30183, nr. 4, bijlage)

BIJLAGE I

BEVOEGDHEID PERSONEEL

1. Inleiding

Artikel 2a van de WVO, dat deel uitmaakt van Titel I (Algemene bepalingen) van die wet en dus van toepassing is op al het voortgezet onderwijs, zegt dat voortgezet onderwijs slechts mag worden gegeven door degene die daartoe ingevolge deze wet bevoegd is. In Titel II (Het onderwijs), Afdeling II (artikel 54 tot en met 59) staan de bepalingen die betrekkingen hebben op het 'Niet uit de openbare kas bekostigd bijzonder (voortgezet) schoolonderwijs'. In artikel 55 wordt aangegeven, dat algemeen voortgezet onderwijs (havo en mavo) slechts mag worden gegeven door wie voldoet aan voorschriften uit artikel 33 WVO en dat onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces met betrekking tot dit onderwijs slechts mag worden verricht door wie voldoet aan voorschriften uit artikel 35 WVO. Artikel 56 WVO, dat betrekking heeft op niet uit de openbare kas bekostigde scholen voor bijzonder (voorgezet) onderwijs met examenbevoegdheid, gaat verder, omdat in het eerste lid van dit artikel is bepaald dat examen-erkenning alleen mogelijk voor dergelijke scholen die ten aanzien van onder meer de bevoegdheden van de leraren overeenkomen met een (wel uit de openbare kas bekostigde) school voor vwo, havo, mavo of vbo. Voor artikel 56 WVO-scholen gelden dus voor de leraren dezelfde bevoegdheidseisen als voor het uit de openbare kas bekostigde voortgezet onderwijs, terwijl met betrekking tot het personeel dat onderwijsondersteunende werkzaamheden verricht die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces ten aanzien van havo en mavo ook de voorschriften van artikel 35 WVO moeten worden nageleefd.

Degene die onbevoegd algemeen voortgezet onderwijs (havo of mavo) geeft of met betrekking tot dit 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. Het bevoegd gezag van een niet uit de openbare kas bekostigde bijzondere school voor voortgezet onderwijs (vwo, havo, mavo en vbo) dat op die school leraren heeft werken die niet volgens artikel 33 van die wet niet benoembaar zijn voldoet niet aan de eisen die wet stelt aan het toekennen van diplomabevoegdheid aan een dergelijke school.

De WEB stelt aan het personeel van een artikel 1.4a.1. WEB-instelling geen specifieke bevoegdheidseisen, maar het bevoegd gezag is er ingevolge dat artikel, juncto artikel 1.3.6 WEB wel toe gehouden er voor te zorgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt. Dit impliceert dat het bevoegd gezag van een dergelijke instelling voordien aan het personeel bekwaamheidseisen moet hebben gesteld. Voor de hand ligt dan dat dit de bekwaamheidseisen zijn die het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel voor de BVE-sector formuleert.

In de navolgende paragraaf 2 wordt aangegeven waaraan een particuliere school als bedoeld in artikel 56 WVO in relatie tot de bevoegdheden van de leraren moet voldoen om een school met examenbevoegdheid 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 WVO en op die grond niet strafbaar te zijn. In paragraaf

3 wordt uiteengezet waarop de inspectie let bij de beantwoording van subvraag 1.4 en 1.5, genoemd in paragraaf 1A5.1 van dit Toezichtkader. In paragraaf 4 volgt ten slotte een opmerking over de arbeidsrelatie van het bevoegd gezag met het personeel.

2. Bevoegdheid leraren artikel 56 WVO-scholen

In artikel 33 WVO is bepaald dat tot leraar benoembaar is of als 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-erkenning van zijn beroepskwalificaties hebben verkregen of een geschiktheidsverklaring hebben 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 wordt 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 33, lid 1, onder a, WVO)

Ingevolge artikel 14 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties (Stb. 2007, 530) kunnen leraren afkomstig uit een EU Lid-Staat, Staat behorend tot de Europese Economische Ruimte of Zwitserland aan de eis betreffende een verklaring omtrent het gedrag voldoen door overlegging van een overeenkomend document, afgegeven door het bevoegd gezag van de betrokken Staat van oorsprong of herkomst van de migrerende beroepsbeoefenaar. Als in de betrokken 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 bevoegde gerechtelijke of bestuurlijke autoriteit, een notaris of een bevoegde beroepsorganisatie, die een attest afgeeft waaruit blijkt dat deze verklaring onder ede of plechtige verklaring is afgelegd. De hier bedoelde verklaringen, documenten en attesten mogen bij het indienen van een aanvraag tot het verkrijgen van een erkenning van beroepskwalificaties niet ouder zijn dan drie maanden.

Bekwaamheid

Hoofddregel is dat voor het bevoegd geven van onderwijs betrokkene in het bezit dient te zijn van een universitair of hbo-getuigschrift, waaruit blijkt dat voldaan is aan de vastgestelde bekwaamheidseisen. (artikel 33, lid 1 onder b 1°, WVO). De bekwaamheidseisen staan opgenomen in het Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel. Degenen die met goed gevolg hun beroepsopleiding tot 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 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 een van de diploma's, akten of getuigschriften die bevoegdheid gaven voor het geven van onderwijs in een bepaald vak in 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).

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).

Aan degene die in Nederland toegelaten wil worden tot een onderwijsberoep en die beschikt over elders in de EU, in de Europese Economische Ruimte-staten (EER-staten: IJsland, Noorwegen of Liechtenstein) of in Zwitserland behaalde beroepskwalificaties voor hetzelfde onderwijsberoep, kan op grond van artikel 5 van de Algemene wet erkenning EG-beroepskwalificaties, een erkenning EG-beroepskwalificaties worden verleend ten aanzien van het onderwijs dat hij zal geven. De procedure daartoe is verder uitgewerkt in de Regeling erkenning EG-beroepskwalificaties onderwijspersoneel (Stcrt 2008, 21, blz. 25). Volgens deze regeling moet een dergelijke erkenning worden aangevraagd bij de Informatie Beheer Groep. Wanneer bij de beoordeling van de aanvraag wezenlijke verschillen worden geconstateerd tussen de duur of inhoud van de opleiding van de aanvrager ten opzichte van de in Nederland geldende vereisten, kan de IB-Groep de aanvrager een compenserende maatregel opleggen door het (door een lerarenopleiding) laten afnemen van een proeve van bekwaamheid of het laten volgen van een aanpassingsstage. Leraren die in het bezit zijn van een buiten de EU behaald bewijs van bekwaamheid kunnen op grond van artikel 33a WVO van de minister, al dan niet onder voorwaarden, de bevoegdheid verkrijgen tot het geven van voortgezet onderwijs. Daarvoor is echter geen beleidsregel vastgesteld. Deze personen zullen als regel via de route van 'zij-instroom in het beroep' bevoegdheid kunnen verwerven.

3. Beantwoording subvraag 1.4. en 1.5 van par. 1A1.5

De inspectie beoordeelt de bevoegdheden van leraren op een particuliere school (subvraag 1.4 onder 2A5.1 en subvraag 1.4 onder 2B5.1) vanuit twee verschillende invalshoeken, te weten:

- a. vanuit de invalshoek van nalevingstoezicht op de WVO, en
- b. vanuit de invalshoek van kwaliteitsbeoordeling conform de WOT.

ad a Op scholen als bedoeld in artikel 56 WVO 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 zijn 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 2. Wanneer de inspectie naar aanleiding van een kwaliteitsonderzoek vaststelt dat een geldend bevoegdheidsvoorschrift niet is nageleefd 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 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 redelijke termijn nog steeds niet wordt voldaan aan de geldende bevoegdheidseisen dan volgt daarvan melding aan de minister.

ad b 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 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 er 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 dit Toezichtkader. 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).

4. Arbeidsrelatie personeel

Hoewel de WVO uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat een 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 wet aangeduid als 'bevoegd gezag'. De WEB gaat er steeds vanuit dat instellingen worden in stand gehouden door een rechtspersoon die het 'bevoegd gezag' vormt. 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 een tussenpersoon (uitzendbureau) die personeel ter beschikking stelt of van enig ander 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 of instelling dient te beschikken over documentatie waaruit blijkt

- a. wie de leiding heeft in de school of instelling,
- b. wie daarnaast in zodanige verhouding tot het bevoegd gezag van de school of instelling staat dat het bevoegd gezag aan die persoon aanwijzingen kan geven over de te verrichte 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 of de instelling en de bijdrage die zij leveren aan de organisatie van de school of instelling.

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

Bestaan de onder c bedoelde werkzaamheden mede in het geven van onderwijs dan is betrokkene een leraar of docent. Het bevoegd gezag is dan volgens de WVO gehouden ervoor te zorgen dat deze personen bevoegd zijn voor het geven van onderwijs en volgens de WEB gehouden ervoor te zorgen dat aan deze personen bekwaamheidseisen worden gesteld. Het bevoegd gezag van de artikel 56 WVO-school draagt de consequentie dat de school geen school met examenbevoegdheid kan zijn wanneer de leraren niet bevoegd zijn. De leraren in het vo zelf zijn, zoals eerder vermeld, strafbaar als zij onbevoegd onderwijs geven.

De inspectie stelt zich verder op het standpunt dat de onder c bedoeld 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 klassensituaties 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.

OVERZICHT WAARDERINGSKADER**Deel A: Artikel 56 WVO-scholen*****Kwaliteitsaspect 1: Kwaliteitszorg***

De school zorgt voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.

Deelaspecten:

- 1.1 De school beschikt over een systeem van kwaliteitszorg.*
- 1.2 De school verantwoordt zich over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.
- 1.3 De verplichte schooldocumenten zijn aanwezig en voldoen aan de wettelijke eisen.*
- 1.4 De leraren zijn bevoegd voor het geven van schoolonderwijs.*
- 1.5 Het onderwijsondersteunend personeel voldoet aan de eisen van artikel 55, lid 2, WVO.*

Kwaliteitsaspect 2: Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod bereidt de leerlingen voor op het vervolgonderwijs.

Deelaspecten:

- 2.1 Het leerstofaanbod in de onderbouw voldoet aan de wettelijke vereisten (kerndoelen, verplichte vakken).*
- 2.2 De leerbronnen in de onderbouw dragen - conform de kerndoelen van Onderdeel E: Mens en maatschappij uit de Bijlage bij het Besluit kerndoelen onderbouw VO - aantoonbaar bij aan de bevordering van sociale integratie en actief burgerschap en de kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.*
- 2.3 Het leerstofaanbod aansluitend op de kerndoelen is gericht op het volgen van een vervolgopleiding (mbo, hbo of wo) die past bij het niveau van de leerling.*

Kwaliteitsaspect 3: Leertijd

De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken.

Deelaspecten:

- 3.1 De school realiseert voldoende onderwijstijd, te weten
 - a. de onderwijstijd voldoet aan de urennorm,*
 - b. de school levert inspanningen tot beperking van lesuitval en tot terugdringen van schoolverzuim door kwaliteitsverbetering.
- 3.2 Het onderwijs is ingericht op grond van de voor de schoolsoort geldende wettelijk verplichte cursusduur.*

Kwaliteitsaspect 4 en 5: Pedagogisch klimaat c.q. Schoolklimaat

Het pedagogisch handelen van de leraren en het schoolklimaat leiden tot een veilige leeromgeving.

Deelaspecten:

- 4.1/5.1 De leraren bevorderen het zelfvertrouwen van de leerlingen.
- 4.2/5.2 De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en met leraren omgaan.
- 4.3/5.3 De leraren/de leerlingen handhaven de afgesproken gedragsregels.

Kwaliteitsaspect 6: Didactisch handelen

Het didactisch handelen van de leraren ondersteunt het leren van de leerlingen.

Kwaliteitsaspect 7: Leerlingenzorg

Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften krijgen de daarbij passende zorg en begeleiding.

Deelaspecten:

- 7.1 De school signaleert welke leerlingen zorg nodig hebben.
- 7.2 De school bepaalt de aard van de zorg die de gesignaleerde leerlingen nodig hebben.
- 7.3 De school voert de zorg daadwerkelijk uit.

Kwaliteitsaspect 8: Toetsing

De voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen wordt systematisch gevolgd.

Kwaliteitsaspect 9: Leerresultaten

De kwaliteit van de resultaten van de leerlingen is ten minste van een niveau dat mag worden verwacht.

Deelaspecten:

- 9.1 Wanneer er sprake is van discrepantie tussen de cijfers voor het centraal schriftelijk examen en het schoolexamen van leerlingen die het vwo, onderscheidenlijk het havo of een van de leerwegen van het vmbo afsluiten, is die discrepantie 0,5 punt of minder.**
- 9.2 Het aantal vakken waarbij zich een discrepantie voordoet van 0,5 punt of meer tussen het cijfer dat de vwo-, onderscheidenlijk de havo-, vmbo-t-, vmbo-gemengd-, vmbo-bb en vmbo-bk- leerlingen halen bij het centraal schriftelijk examen en het schoolexamen is in overeenstemming met het aantal vakken waarbij deze discrepantie zich voordoet in het bekostigd onderwijs.**

Deel B: Artikel 1.4a.1. WEB-instellingen

Voorschriften 1: Kwaliteitszorg

De instelling zorgt voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.

Deelaspecten:

- 1.1 De instelling beschikt over een systeem van kwaliteitszorg.*
- 1.2 De instelling verantwoordt zich over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.*
- 1.3 De wettelijk verplichte documenten zijn aanwezig en voldoen aan de wettelijke eisen.*
- 1.4 Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat het personeel aan passende bekwaamheidseisen voldoet en heeft het instrumenten en treft het maatregelen om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheden onderhoudt.*

Voorschriften 2: Leerstofaanbod

*Het leerstofaanbod bereidt de deelnemers voor op het eindexamen vwo, havo of mavo, dan wel een zodanig deeleindexamen.**

Voorschriften 3: Leertijd

(geen)

Voorschriften 4 en 5: Pedagogisch klimaat c.q. Schoolklimaat

(geen)

Voorschriften 6: Didactisch handelen

(geen)

Voorschriften 7: Zorg voor deelnemers

(geen)

Voorschriften 8: Volgen ontwikkeling deelnemer

(geen)

Voorschriften 9: Leerresultaten

De kwaliteit van de resultaten van de deelnemers is ten minste van een niveau dat mag worden verwacht.

Deelaspecten:

- 9.1 Wanneer er sprake is van discrepantie tussen de cijfers voor het centraal schriftelijk examen en het schoolexamen van deelnemers die het vwo, onderscheidenlijk het havo of mavo (vmbo-t) afsluiten, is die discrepantie 0,5 punt of minder.**
- 9.2 Het aantal vakken waarbij zich een discrepantie voordoet van 0,5 punt of meer tussen het cijfer dat de vwo-, onderscheidenlijk de havo-, mavo- (vmbo-t-) leerlingen halen bij het centraal schriftelijk examen en het schoolexamen is in overeenstemming met het aantal vakken waarbij deze discrepantie zich voordoet in het bekostigd onderwijs.**

** zijn onderdeel van de norm*

*** zijn onderdeel van de norm, maar worden niet meegewogen*