

**TOEZICHTKADER 2008
NIET BEKOSTIGD
VOORTGEZET ONDERWIJS**

Doelgroep: scholen in de zin van
artikel 1, onder b 3^o van de
Leerplichtwet 1969

Utrecht, 13 maart 2008

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	HET TOEZICHT OP HET NIET BEKOSTIGD ONDERWIJS	9
2.1	Vormen van niet bekostigd voortgezet onderwijs	9
2.2	Wettelijk kader	9
3	HET WAARDERINGSKADER	17
3.1	Wettelijke eisen en aspecten van kwaliteit	17
3.2	Uitgangspunten voor de werkwijze	18
3.3	De onderzoeksvragen	19
3.3.1	Kwaliteitsaspect 1 Leerstofaanbod	20
3.3.2	Kwaliteitsaspect 2 Leertijd	25
3.3.3	Kwaliteitsaspect 3 en 4 Pedagogisch klimaat c.q. Schoolklimaat	25
3.3.4	Kwaliteitsaspect 5 Didactisch handelen	26
3.3.5	Kwaliteitsaspect 6 Volgen voortgang ontwikkeling	28
3.3.6	Kwaliteitsaspect 7 Leerlingenzorg	29
3.3.7	Kwaliteitsaspect 8 Leerresultaten	30
3.3.8	Kwaliteitsaspect 9 Kwaliteitszorg	31
3.4	De normering	33
4	DE WERKWIJZE	36
4.1	De toezichtsystematiek	36
4.2	De rapportage	41
	LITERATUUR	44
	BIJLAGE(N)	
I	DE BEVOEGDHEID VAN LERAREN	48
II	OVERZICHT WAARDERINGSKADER NBO VO	60

1 INLEIDING

Volgens artikel 3, lid 2, van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is de Inspectie van het Onderwijs belast met de volgende taken:

- a. 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;
- b. het bij de uitoefening van de onder a. bedoelde taak bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, onder meer door het voeren van overleg met het bestuur, het personeel van de instelling, en zo nodig, de besturen van gemeenten en provincie;
- c. het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan;
- d. het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de inspectie opgedragen taken.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder f, van de WOT betreft het bepaalde in deze wet ook niet van overheidswege bekostigde instellingen. De Inspectie van het Onderwijs houdt dus ook toezicht op instellingen die niet van overheidswege worden bekostigd. In de Memorie van Toelichting van de WOT wordt dit als volgt verwoord:

‘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 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. 203¹, 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

1.1.1.1.1.1.1.1

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

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 niet 18 jaar zijn en volwassen zijn geworden, volledig dagonderwijs moeten blijven volgen dan wel een combinatie van leren en werken 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 die kwalificatieplichtige leerlingen in huis hebben geldt eveneens dat zij onderworpen zijn aan inspectietoezicht, ongeacht de vraag of die school of instelling uit openbare kas wordt bekostigd of niet.

Artikel 13 van de WOT bepaalt dat de inspectie haar werkwijze voor het kwaliteitsonderzoek als bedoeld in artikel 11, vastlegt in een of meer toezichtkaders. Een toezichtkader is bedoeld om de eenheid in handelen van inspecteurs te bevorderen. Het maakt tevens het handelen van de inspectie transparant voor scholen; de inspectie is hiermee aanspreekbaar op het 'wat' en het 'hoe' van haar werk.

Bij de ontwikkeling van een toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs is gestreefd naar een kader dat de minimum waarborggrens bevat, maar daar niet bovenuit gaat. Er zijn onderzoeksvragen geformuleerd die nauw aansluiten bij de kwaliteitsaspecten uit de WOT, maar die tegelijkertijd niet ingrijpen in de vrijheid van de nbo-scholen om zelf de wijze van aanbieden, organisatie en inrichting van het onderwijs te bepalen. Deze vrijheid wordt overigens ingekaderd door de wettelijke bepalingen inzake de Leerplichtwet 1969. De categorie particuliere scholen waarop dit toezichtkader zich richt, bestaat uit een rijkgeschakeerd palet van particuliere initiatieven, veelal initiatieven van ouders. De achtergronden en uitgangspunten van deze initiatieven zijn zeer verschillend. Het toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs moet dan ook open en flexibel zijn, zodat de inspectie ongeacht de visie van de school tot een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs kan komen.

Dit toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs is tot stand gekomen na overleg met het onderwijsveld. Dit overleg met het veld startte in 2004. In samenspraak met vertegenwoordigers van een aantal particuliere scholen is vervolgens in 2005 een Proeve van een toezichtkader vastgesteld op grond waarvan de inspectie de kwaliteit van het onderwijs kan beoordelen. Deze beoordeling vond plaats met behulp van onderzoeksvragen die waren afgeleid van de eisen die de wetgever aan het niet bekostigd onderwijs stelt alsmede aan de eisen 'overeenkomstige inrichting' die de overheid van plan was aan de scholen voor niet bekostigd voortgezet onderwijs te gaan stellen. In het schooljaar 2005 – 2006 werd op verzoek van de toenmalige minister, Maria van der Hoeven, met behulp van deze Proeve bij alle particuliere scholen voor voortgezet onderwijs van deze categorie de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld. De minister was van oordeel dat een rapportage door de inspectie op grond van een Proeve - toegesneden op de voorgenomen wetswijzigingen - zou kunnen functioneren als een richtinggevend document voor schoolontwikkeling.

Op 8 juni 2006 zijn de bevindingen met de Proeve door het onderwijsveld en de inspectie geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie hebben geleid tot een aantal bijstellingen die in afwachting van de behandeling van de ingediende

wetsvoorstellen 'wijziging Leerplichtwet 1969' tot de Proeve van een toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs 2006 is verwerkt. Nu het wetstraject is doorlopen en de eisen die aan deze categorie particuliere scholen worden gesteld een wettelijke basis hebben², kan de periode van de Proeve worden afgesloten. In dit voorliggende Toezichtkader 2008 niet bekostigd voortgezet onderwijs heeft de inspectie de opgedane ervaringen verwerkt en daar waar nodig verder toegesneden op de huidige, eigentijdse benadering van het toezicht.

Dit toezichtkader is door de inspecteur-generaal van het Onderwijs vastgesteld en door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart, goedgekeurd.

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

1.1.1.1.1.1.1.1.1 _____

² Staatsblad 2007, 298, in werking getreden met ingang van 31-8-2007 op grond van Staatsblad, 299.

2 HET TOEZICHT OP HET NIET BEKOSTIGD ONDERWIJS

Dit hoofdstuk zet uiteen hoe het toezichtkader voor het niet bekostigd voortgezet onderwijs is verankerd. Een toezichtkader bestaat uit een waarderingskader en een beschrijving van de werkwijze. Het waarderingskader is het inhoudelijk kader voor het toezicht op de scholen. Paragraaf 2.1 beschrijft op welke groep nbo-scholen dit toezichtkader van toepassing is. In paragraaf 2.2 komt het wettelijk kader van het toezicht op het niet bekostigd onderwijs aan de orde.

2.1 Vormen van niet bekostigd voortgezet onderwijs

In de Leerplichtwet 1969 is bepaald dat alle kinderen in de leerplichtige leeftijd onderwijs moeten volgen aan een school. Een zeer klein deel van de kinderen volgt onderwijs aan een school die niet door de overheid bekostigd wordt. Er bestaan vier soorten niet door de Nederlandse overheid bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs. Dat zijn in de eerste plaats de niet door de overheid bekostigde scholen die op grond van artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) zijn aangewezen als exameninstelling. In de tweede plaats zijn er de internationale of buitenlandse scholen voor voortgezet onderwijs. Dit zijn scholen in Nederland die uitsluitend bestemd zijn voor leerlingen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

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

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

2.2 Wettelijk kader

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

1. Een ieder heeft recht op onderwijs; (...) Ambachtsonderwijs en beroepsopleiding zullen algemeen beschikbaar worden gesteld. Hoger onderwijs zal gelijkelijk openstaan voor een ieder, die daartoe de begaafdheid bezit.

1.1.1.1.1.1.1.1

³ Een jongere voor wie de kwalificatieplicht geldt - in het algemeen dus jongeren van 16 of 17 jaar - kan de kwalificatieplicht ook voldoen op een instelling voor educatie en beroepsonderwijs als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs of op een cursus of instelling waar onderwijs of vorming wordt gegeven die op grond van de Leerplichtwet 1969 door de minister is aangewezen. Dit toezichtkader heeft niet betrekking op dergelijke instellingen in de zin van de Leerplichtwet 1969

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*.

In het Nederlandse rechtssysteem zijn de minimumnormen voor het voortgezet onderwijs vastgelegd in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Voor zover deze minimumnormen voor het niet van overheidswege gegeven of bekostigde voortgezet onderwijs niet rechtstreeks via de WVO van toepassing zijn, zijn ze via artikel 1 onder b 3^o, jo. artikel 1a1, lid 1, van de Leerplichtwet 1969 van toepassing verklaard op het leerplichtig en kwalificatieplichtig schoolonderwijs. De artikelen 1 tot en met 5, 54 tot en met 59 en 113 tot en met 124 WVO zijn rechtstreeks van toepassing op het niet van overheidswege bekostigde voortgezet onderwijs, maar niet alle artikelen uit deze reeks bevatten bepalingen die op B3-scholen toepasbaar zijn. De artikelen 6a en 23a WVO zijn niet rechtstreeks van toepassing maar vinden toepassing via het genoemde artikel 1a1, lid 1, van de Leerplichtwet 1969. Dat artikellid bevat nog enkele andere bepalingen die als minimumnorm fungeren, maar niet de vorm hebben van een onverkorte verwijzing naar een artikel uit de WVO. In die gevallen gaat het om minimumnormen die wel zijn terug te voeren op bepalingen uit de WVO, maar in de Leerplichtwet 1969 een eigen redactie hebben gekregen waarin al dan niet een verwijzing naar een bepaling uit de WVO is opgenomen.

Van de rechtstreeks uit de WVO van toepassing zijnde artikelen bevatten in ieder geval de artikelen uit Titel I van die wet (artikel 1 tot en met 4) bepalingen die ook op B3-scholen toepasbaar zijn. 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 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 B3-scholen en het daar werkzame personeel zelf, als wel de ouders van de leerlingen die hun kind naar een niet uit de openbare kas bekostigde school zenden.

Criteria aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een onderwijsvoorziening een school is in de zin van de Leerplichtwet 1969 zijn met name te vinden in de artikelen 2, 2a en 3 WVO.

Artikel 5 van de WVO is eveneens rechtstreeks van toepassing op B3-scholen. Dit is het artikel, waarin een opsomming wordt gegeven van de soorten onderwijs die in deze wet worden onderscheiden (vwo, havo/mavo, vbo, praktijkonderwijs). Desondanks wordt in artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 niet direct naar dit artikel 5 WVO verwezen. Om als particuliere school een 'school' in de zin van de leerplichtwet te zijn is het dus niet nodig dat die school zich als school voor vwo, havo, mavo, vbo of als school voor praktijkonderwijs afficheert. De particuliere school kan, desgewenst, alle binnen het voortgezet onderwijs te onderscheiden schoolsoorten in zich verenigen. Dat laat onverlet dat artikel 5 WVO van toepassing is en dat in artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 op indirecte wijze naar artikel 5 WVO wordt verwezen. Die verwijzing ligt besloten in de vermelding in artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969, dat een B3-school haar leerlingen aantoonbaar in staat moet stellen hun onderwijsloopbaan in het vervolgonderwijs voort te zetten op een niveau dat van de leerling verwacht mag worden. De aanduidingen van de schoolsoorten die in artikel 5 WVO worden gehanteerd lopen vooruit op de bepalingen in artikel 7, lid 1, artikel 8, lid 1, artikel 9, artikel 10a en artikel 10f, lid 1 t/m 3, waarin de kenmerken van deze soorten onderwijs staan vermeld. Gemeenschappelijk element daarbij is dat de onderscheiden soorten voortgezet onderwijs de leerlingen voorbereiden op aansluitend vervolgonderwijs (te weten: het wetenschappelijk onderwijs, het hoger beroepsonderwijs, een hogere vorm van voortgezet onderwijs of het beroepsonderwijs) en dat dit onderwijs in ieder geval mede algemene vorming omvat. Het praktijkonderwijs neemt hierbij een uitzonderingspositie in. Dat onderwijs is uitsluitend bestemd voor leerlingen voor wie vaststaat dat overwegend een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden en voorts dat zij een examen dat toelating geeft tot vervolgonderwijs niet zullen kunnen halen. Uitsluitend voor deze groep leerlingen fungeert het voortgezet onderwijs tevens als eindonderwijs en in verband daarmee is voor het praktijkonderwijs niet bepaald dat het tevens algemene vorming moet omvatten, maar in plaats daarvan: persoonlijkheidsvorming, het aanleren van sociale vaardigheden en voorbereiding op het uitoefenen van functies op de arbeidsmarkt.

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 kassen bekostigd bijzonder schoolonderwijs (Titel II, Afdeling II, artikel 54 t/m 59). Van deze afdeling zijn de artikelen 56 t/m 59 uitsluitend van toepassing op nbo-scholen die opteren voor aanwijzing tot exameninstelling.

De particuliere scholen die niet tevens exameninstelling zijn moeten van deze Afdeling uitsluitend de artikelen 54 en 55 in acht nemen. 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.

De Titel IV, Titel IVA tot en met IVC en Titel V (de artikelen 113 tot en met 124) WVO zijn naar het systeem van die wet van toepassing op al het voortgezet onderwijs, ongeacht de wijze van bekostiging. Titel IV (artikel 113) betreft het toezicht op onder meer ROC's en is om die reden niet relevant voor B3-scholen. 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 B3-scholen. Hun deelname geldt echter niet als criterium voor het verkrijgen van de status van school in de zin van de Leerplichtwet 1969.

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. De wetgever heeft geen aanleiding gezien de naleving van artikel 118 als criterium te laten gelden voor het verkrijgen van de status van school in de zin van de Leerplichtwet 1969, zodat ook Titel IVB voor B3-scholen buiten toepassing blijft. Dat laat onverlet dat indien B3-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 B3-school een dagschool is die wat de bevoegdheden van de leraren betreft 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 B3-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 B3-scholen gelden ze niet als criterium voor het verkrijgen van de status van 'school' in de zin van de Leerplichtwet 1969 omdat dit buiten de competentie van het toezicht op de leerplichtwet valt.

In voorkomende gevallen kan de Inspectie van het Onderwijs de Inspectie voor de Gezondheidszorg wel uitnodigen zich van de huisvestingssituatie van een school op de hoogte te stellen; dat kan in voorkomende gevallen dus ook de huisvesting van een particuliere school betreffen, maar het verkrijgen van de status van B3-school is daarvan niet afhankelijk.

Aanvankelijk waren de minimumnormen die volgens de Leerplichtwet 1969 van toepassing moesten worden geacht op het niet van overheidswege gegeven of bekostigde onderwijs slechts globaal aangeduid. De leerplichtwet stelde als norm voor een particuliere school in de zin van die wet slechts dat

- de school een dagschool moest zijn;
- de bevoegdheden van leraren moesten overeenkomen met de bevoegdheden van leraren aan uit de openbare kas bekostigde scholen;
- de inrichting van het onderwijs moest overeenkomen met uit de openbare kas bekostigde scholen.

Over het laatstgenoemde criterium bestond in de praktijk veel onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid kon in de praktijk leiden tot rechtsongelijkheid tussen inwoners van verschillende gemeenten, aangezien een situatie kon ontstaan dat leerplichtambtenaren uit verschillende gemeenten tot een ander oordeel kwamen. De leerplichtwet expliciteerde het begrip 'overeenkomstige inrichting' namelijk niet, zodat er geen duidelijke richtlijnen waren voor het oordeel of een particulier initiatief een 'school in de zin van de Leerplichtwet 1969' was. De Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren (toentertijd LVLA, nu bekend als Ingrado) die dit probleem onder de aandacht bracht, heeft de minister van OCW dan ook gevraagd om heldere criteria. Daarbij gaf LVLA aan het een oneigenlijke taak van de leerplichtambtenaar te vinden om te beoordelen of een particuliere school kan worden beschouwd als 'school in de zin van de Leerplichtwet 1969'. Op 5 juni 2003 heeft de regering de Tweede Kamer met een notitie op de hoogte gesteld van deze knelpunten in de beoordelingsprocedure voor het particulier onderwijs⁴. Na bespreking van deze notitie tijdens een Algemeen Overleg op 30 oktober 2003, heeft de minister de Tweede Kamer toegezegd de wet zo te wijzigen dat voor deze knelpunten een oplossing zou worden geboden.

Bij de beantwoording van de vraag wat wenselijke en reële eisen vanuit de overheid aan het particulier onderwijs zijn, zodanig dat dit onderwijs, wat de inrichting betreft, overeenkomt met het bekostigde onderwijs, werden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- alle onderwijs dient zodanig ingericht te zijn dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Dit ononderbroken ontwikkelingsproces moet ook gegarandeerd zijn tussen verschillende onderwijsvormen. Er moet dus sprake zijn van een doorgaande leerlijn;
- alle onderwijs moet leerlingen voorbereiden op het zelfstandig functioneren in de maatschappij.

Met inachtneming van deze uitgangspunten heeft de regering vervolgens via wetsontwerp 30652 aan de Staten-Generaal voorgesteld om het begrip 'overeenkomstige toepassing' een nadere invulling te geven door in de Leerplichtwet 1969 een verwijzing op te nemen naar enkele kernbepalingen uit - voor zover hier van toepassing - de WVO.

1.1.1.1.1.1.1.1

⁴ Kamerstukken II, 2002-2003, 28600 VIII, nr. 127.

Dit heeft geleid tot de wet van 21 juli 2007, Stb. 298⁵. Op grond van die wet is thans in artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969 vastgelegd welke andere dan de al rechtstreeks op particuliere scholen van toepassing zijnde bepalingen uit de WVO dergelijke scholen nog meer in acht moeten nemen om te kunnen voldoen aan de criteria die gelden voor een school, als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3.

Deze (aanvullende) criteria zijn volgens de Memorie van Toelichting bij wetsontwerp 30652⁶:

- degene die de school in stand houdt stelt zich verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (inclusief de naleving van Titel I WVO);
- de school hanteert de uitgangspunten van het onderwijs zoals die in artikel 17 WVO zijn vastgelegd;
- de school verantwoordt zich in een schoolplan over de wijze waarop wordt omgegaan met de opdracht de leerlingen te laten integreren in de Nederlandse maatschappij;
- in overeenstemming met artikel 6a WVO wordt het onderwijs in het Nederlands gegeven;
- het onderwijs besteedt binnen de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs aantoonbaar aandacht aan de kerndoelen, zijnde de op grond van artikel 11b vastgestelde na te streven inhoudelijke doelstellingen voor het onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren, bedoeld in artikel 11c, gericht op het verwerven door leerlingen van kennis, inzicht en vaardigheden. Artikel 11d, eerste en tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing;
- het onderwijs stelt, aansluitend aan de kerndoelen als onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren, de leerlingen aantoonbaar in staat om hun onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling verwacht mag worden.

De criteria, genoemd in de Memorie van Toelichting lijken niet volledig te corresponderen met de tekst van artikel 1a1, lid 1, aanhef en onder b, Leerplichtwet 1969, dat luidt: "Onverminderd (...) titel I van de Wet op het voortgezet onderwijs, moet een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, (...) wat de inrichting van het voortgezet onderwijs betreft, voldoen aan de criteria, bedoeld in de artikelen 6a en 23a van de Wet op het voortgezet onderwijs, en tevens heeft de school een schoolplan dat ten minste een beschrijving bevat van het beleid inzake het onderwijs, bedoeld in artikel 17 van genoemde wet en besteedt het onderwijs binnen de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs aantoonbaar aandacht aan de kerndoelen, bedoeld in artikel 11b van genoemde wet, en aansluitend aan de kerndoelen als onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren, stelt het onderwijs de leerlingen aantoonbaar in staat om hun onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling verwacht mag worden." Toch is er slechts ogenschijnlijk discrepantie tussen de Memorie van Toelichting en de wettekst.

1.1.1.1.1.1.1.1.1

⁵ Via besluit van 30 augustus 2007, Stb. 299 in werking op 31 augustus 2007.

⁶ Kamerstukken II, 2005-2006, 30652, nr. 3, blz. 7-8.

Het als eerste in de Memorie van Toelichting genoemde criterium (kwaliteitsverantwoordelijkheid bevoegd gezag) is in de wettekst opgenomen via de verwijzing naar artikel 23a WVO.

In dit artikel wordt doorverwezen naar artikel 24 WVO. Gelet op de specifieke positie van het particulier onderwijs zullen echter niet alle voorschriften uit artikel 24 WVO op deze scholen van toepassing kunnen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de in artikel 24, lid 1, tweede volzin, opgenomen bepaling over het sponsorbeleid, de in lid 2 van dat artikel opgenomen verwijzing naar voorzieningen voor leerlingen voor wie een leerlinggebonden budget beschikbaar is en verder voor de in artikel 24, lid 3, opgenomen passage over een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding, als mede lid 5 van dat artikel over afwijkingmogelijkheden voor vbo-scholen of afdelingen daarvan.

Het tweede en derde criterium volgens de Memorie van Toelichting is in de wettekst terug te vinden in de passage die zegt dat de school een schoolplan heeft dat ten minste een beschrijving bevat van het beleid inzake het onderwijs, bedoeld in artikel 17 (WVO). De Memorie van Toelichting stipuleert, in aanvulling op de wettekst, dat beleid inzake het onderwijs als bedoeld in artikel 17 WVO - dat is het onderwijs gericht op participatie in de pluriforme Nederlandse samenleving niet alleen in het schoolplan moet worden verantwoord, maar uiteraard ook in de schoolpraktijk moet worden gerealiseerd.

Het vierde criterium uit de Memorie van Toelichting (onderwijs in het Nederlands) komt in de wettekst terug in de vorm van een directe verwijzing naar artikel 6a WVO.

Het vijfde criterium dat in de Memorie van Toelichting wordt genoemd en dat betrekking heeft op de kerndoelen onderbouw vo wijkt van de wettekst af doordat in die tekst niet alleen wordt verwezen naar artikel 11b WVO, maar tevens naar artikel 11c en naar artikel 11d, lid 1 en 2. WVO. Inhoudelijk is hier echter geen verschil. Artikel 11b legt de wettelijke basis voor het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van kerndoelen, waarbij aandacht wordt besteed aan aspecten van een 13-tal leervakken. De passage in de Memorie van Toelichting "de kerndoelen, zijnde de (...) na te streven inhoudelijke doelstellingen voor het onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren, (...) gericht op het verwerven door leerlingen van kennis, inzicht en vaardigheden". Is ontleend aan de Nota van Toelichting bij het Besluit kerndoelen onderbouw vo⁷. Door het opnemen van deze passage in de Memorie van Toelichting op de wetwijziging in de leerplichtwet wordt het in de wettekst opgenomen criterium verder verduidelijkt. Daarmee wordt aangegeven wat de functie van de kerndoelen is en dat zij uitsluitend betrekking hebben op het onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren. Dat laatste volgt niet onmiddellijk uit de in de wettekst opgenomen enkele verwijzing naar artikel 11b WVO. Uit de vermelding in de Memorie van Toelichting dat artikel 11d, eerste en tweede lid, WVO van overeenkomstige toepassing zijn kan vervolgens worden afgeleid dat het bevoegd gezag van een B3-school de ruimte wordt gelaten om in voorkomende gevallen, na overleg met de betrokken ouders, voor een individuele leerling bepaalde onderdelen uit de kerndoelen te doen vervangen door ander onderwijs (artikel 11d, lid 1, WVO).

1.1.1.1.1.1.1.1.1 _____

⁷ Stb. 2006, 316, blz. 7

En verder dat het bevoegd gezag van een B3-school eveneens de ruimte wordt gelaten om voor leerlingen die niet in staat zijn al het onderwijs te volgen dat wordt verzorgd op basis van de kerndoelen bij inrichting van het onderwijs één of meer programmaonderdelen te doen vervangen door ander onderwijs (artikel 11d, lid 2, WVO, jo. artikel 19, lid 1, Inrichtingsbesluit WVO).

Het criterium inzake de kerndoelen onderbouw vo moet derhalve bij B3-scholen met dezelfde souplesse worden gehanteerd als bij het van overheidswege gegeven of bekostigd onderwijs het geval is.

De tekst van het laatste criterium uit de Memorie van Toelichting is dezelfde als die in de wet. Hierbij gaat het om een criterium dat eveneens in de WVO is verankerd, namelijk in artikel 11a WVO, maar dat, om vergelijkbare reden als bij artikel 5 WVO het geval was, niet zonder meer van toepassing kon worden verklaard.

Artikel 11a verplicht de openbare en de uit openbare kas bekostigde scholen het onderwijs zodanig in te richten dat de leerlingen na de onderbouw kunnen doorstromen in een van de leerwegen vmbo, dan wel kunnen doorstromen naar het derde leerjaar havo of vwo en vervolgens naar het daarop aansluitend onderwijs. B3-scholen zijn er echter niet toe gehouden de eigen school het stempel te geven van een school voor vwo, havo, of mavo/vbo (vmbo). Om die reden kan - naar de letter van artikel 11a WVO, niet van B3-scholen worden verlangd dat zij hun onderbouwleerlingen voorbereiden op doorstroming naar een van de leerwegen in het vmbo of naar leerjaar 3 havo of vwo; zij kunnen immers vergelijkbaar onderwijs ook zelf verzorgen zonder daar de naam vmbo, havo of vwo aan te verbinden. In plaats daarvan wordt aan B3-scholen wel als criterium opgelegd dat zij hun leerlingen, aansluitend aan de periode waarin de kerndoelen onderbouw moeten worden gevolgd, aantoonbaar in staat stellen hun onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling verwacht mag worden.

3 HET WAARDERINGSKADER

Dit hoofdstuk bevat het waarderingskader voor het niet bekostigd voortgezet onderwijs. Met behulp van dit waarderingskader spreekt de inspectie een oordeel uit over de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen. De te dezer zake relevante bepalingen uit de Leerplichtwet 1969, de WVO en in de WOT vormen de belangrijkste bronnen voor het wettelijk kader dat in paragraaf 3.1 staat beschreven. Paragraaf 3.2 geeft een korte beschrijving van de werkwijze. In de subparagrafen van paragraaf 3.3 staan de onderzoeksvragen vermeld aan de hand waarvan de inspectie de kwaliteit van het onderwijs beoordeelt. Elke subparagraaf begint met de onderzoeksvraag en de onderliggende subvragen. Daarop volgt een toelichting waarin keuzen van scholen worden geschetst. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de normering in paragraaf 3.4.

3.1 Wettelijke eisen en aspecten van kwaliteit

In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat het wettelijk kader voor het toezicht op het niet van overheidswege gegeven of bekostigd voortgezet onderwijs bestaat uit een samenstel van verplichtingen die voortvloeien uit internationale verdragen, bepalingen uit de WVO en criteria die voortvloeien uit de Leerplichtwet 1969.

Artikel 1 van de WOT noemt de wetten die volgens deze wet als onderwijswet worden aangemerkt. Daartoe behoren onder meer de WVO en de Leerplichtwet 1969.

In artikel 11, lid 2 van de WOT is over de uitoefening van het toezicht 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:
 - leerresultaten;
 - voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen,
- b voor wat betreft de inrichting van het onderwijsleerproces:
 - het leerstofaanbod;
 - de leertijd;
 - het pedagogisch klimaat;
 - het schoolklimaat;
 - het didactisch handelen van de leraren;
 - de leerlingenzorg;
 - 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.’

3.2 Uitgangspunten voor de werkwijze

Uitgangspunt is de visie over de gewenste vormgeving van het rijksbrede overheidstoezicht. 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 het bevoegd gezag op dit punt 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 zelf te bepalen hoe het het onderwijs inricht, maar legt daarover wel verantwoording af aan belanghebbenden (horizontale verantwoording). De inspectie sluit met het externe toezicht hierbij aan. Aangrijpingspunt voor het toezicht is het bevoegd gezag.

De introductie van governance versterkt het uitgangspunt van de WOT dat het de schoolbesturen en de scholen zijn die verantwoordelijk zijn voor de invulling en de kwaliteit van het onderwijs en niet de toezichthouder. Tegelijkertijd moeten leerlingen/studenten en hun ouders erop kunnen vertrouwen dat hun school ten minste een maatschappelijk aanvaardbaar kwaliteitsniveau realiseert en daar niet onderuit zakt. De minister is er voor verantwoordelijk dat elke onderwijsinstelling aan deze 'basiskwaliteit' voldoet. De inspectie richt haar toezicht risicogericht en selectief (op maat) in. 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 waarderingskader kan niet los worden gezien van de selectiviteit in het gebruik ervan. Conform de toezegging van de voormalig minister van OCW aan de Tweede Kamer, is selectief toezicht echter thans nog niet aan de orde. Aan de inspectie is gevraagd om de kwaliteit van het onderwijs op alle B3-scholen na het van kracht worden van de wetwijziging, opnieuw te onderzoeken. Daar handhaving en het kwaliteit hand in hand gaan is aan het einde van elke beoordeling niet alleen duidelijk of de school blijft voldoen aan de criteria die de Leerplichtwet 1969 stelt aan B3-scholen, maar ook of de kwaliteit van het gerealiseerde onderwijs aan de maat is.

Daarna 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.

3.3 De onderzoeksvragen

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs op B3-scholen door

- onderzoek te doen aan de hand van de bij of krachtens de WVO gegeven voorschriften die (mede) van toepassing zijn op het niet uit de openbare kas bekostigd onderwijs,
- onderzoek te doen aan de hand van de criteria die de Leerplichtwet 1969 stelt aan scholen als bedoeld in artikel 1, onder b 3^o, van die wet,
- onderzoek te doen naar de aspecten van kwaliteit die zijn vastgelegd in de WOT, te weten kwaliteitszorg, leerstofaanbod, leertijd, pedagogisch klimaat c.q. schoolklimaat⁸, didactisch handelen van leraren, toetsing, leerlingenzorg en leerresultaten.

Dit onderzoek vindt plaats met behulp van een beperkte set onderzoeksvragen. Deze onderzoeksvragen leiden tot een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs, maar laten niettemin ruimte voor de wijze waarop de school het onderwijs inricht. Daarnaast geven de onderzoeksvragen antwoord op de vraag of de school met de wijze waarop zij haar onderwijs inricht voldoende tegemoet komt aan de eis uit de Leerplichtwet 1969 dat de inrichting dient overeen te stemmen met de criteria die zijn ontleend aan de in die wet genoemde bepalingen uit de WVO en met de overige in de leerplichtwet genoemde criteria die zijn geformuleerd op de voet van bepalingen uit de WVO.

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

1. Bereidt het leerstofaanbod de leerlingen voor op het vervolgonderwijs? (artikel 11b en 23a, jo. 17 WVO, alsmede op de voet van artikel 11a, 11c, lid 1 onder a, 11d, lid 1 en 2 WVO, artikel 19, lid 1, Inrichtingsbesluit WVO en de bijlage bij het Besluit kerndoelen onderbouw vo in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 en artikel 11, lid 2, onder b, WOT)
2. Krijgen de leerlingen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken? (artikel 2, 11b WVO, alsmede op de voet van artikel 11c, lid 1 onder a, 11d, lid 1 en 2 WVO en artikel 19, lid 1, Inrichtingsbesluit WVO in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet en artikel 11, lid 2, onder b, WOT)
- 3/4. Leidt het pedagogisch handelen van de leraren/het schoolklimaat tot een leeromgeving die volgens maatschappelijk breed gedragen uitgangspunten veilig en motiverend is? (artikel 11, lid 2, onder b, WOT)
5. Ondersteunt het didactisch handelen van de leraren het leren van de leerlingen? (artikel 6a en 23a WVO, artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969, en artikel 11, lid 2, onder b, WOT)
6. Wordt de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen gevolgd? (artikel 2, 11b en 23a WVO, alsmede op de voet van artikel 11a, WVO in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 en artikel 11, lid 2, onder a en b, WOT)

1.1.1.1.1.1.1.1 _____

⁸ In de zeer kleine scholen is het pedagogisch klimaat een equivalent voor het schoolklimaat. Het waarderingskader brengt dan ook geen onderscheid aan

7. Krijgen de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften passende zorg en begeleiding? (artikel 23a WVO, alsmede op de voet van artikel 11a en 11d, lid 1 en 1, WVO en artikel 19, lid 1, Inrichtingsbesluit WVO in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 en artikel 11, lid 2, onder b, WOT)
8. Liggen de resultaten van de leerlingen ten minste op het niveau dat mag worden verwacht? (artikel 2 en 23a WVO, alsmede op de voet van artikel 11a WVO in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 en artikel 11, lid 2, onder a, WOT)
9. Zorgt de school voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs? (artikel 23a WVO, alsmede ten dele op de voet van artikel 24 WVO in verband met artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 en artikel 12 WOT)

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

3.3.1 Kwaliteitsaspect 1 Leerstofaanbod

Onderzoeksvraag 1:

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 vier subvragen:

- 1.1 is het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren dekkend voor de kerndoelen van de onderbouw
- 1.2 is het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren eveneens gericht op het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden van één of meer andere vreemde talen dan Engelse taal, en is de keuze van die talen afgestemd op het niveau van het vervolgonderwijs aansluitend aan de kerndoelen dat van de leerling verwacht mag worden
- 1.3 stelt het leerstofaanbod aansluitend aan de kerndoelen de leerlingen in staat hun onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling verwacht mag worden
- 1.4 dragen de leerbronnen aantoonbaar bij aan de bevordering van sociale integratie en actief burgerschap en de kennis over en kennismaking met de verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

Toelichting

Binnen het van overheidswege gegeven of bekostigd voortgezet onderwijs worden diverse schoolsoorten onderscheiden (vwo, havo, mavo/vbo (vmbo) en praktijkonderwijs), ieder met een eigen cursusduur en curriculum. Voor alle schoolsoorten met uitzondering van het praktijkonderwijs gelden in de eerste twee leerjaren dezelfde kerndoelen, met dien verstande dat naast afstemming op die kerndoelen ook nog andere eisen worden gesteld die afhankelijk zijn van de schoolsoort die voor de leerling in aansluiting op de eerste twee leerjaren het meest passend is. Voor de onderbouwleerjaren die uitzicht bieden op doorstroming naar het vwo-gymnasium geldt als aanvullende eis dat het onderwijsprogramma naast onderwijs in de Engelse taal ook onderwijs in de Latijnse taal en letterkunde, de Griekse taal en letterkunde, de Duitse taal en

de Franse taal dient te omvatten of in plaats van Duits of Frans onderwijs in Spaans, Russisch, Italiaans, Arabisch of Turks.

Voor vwo, niet zijnde gymnasium, en voor havo geldt dezelfde aanvullende eis met uitzondering van Latijn en Grieks en voor vmbo-theoretische leerweg dan wel vmbo-kaderberoepsgerichte of gemengde leerweg geldt als aanvullende eis dat er naast Engelse taal bij voorkeur ofwel Duits ofwel Frans moet worden gegeven, maar in plaats daarvan mag ook onderwijs in Spaans, Arabisch of Turks worden gegeven.

Het particulier onderwijs hoeft zich niet uit te spreken over de schoolsoort waartoe het behoort; de op de onderscheiden soorten toegesneden aanvullende eisen gelden dan ook niet in extenso voor het particulier onderwijs. Het onderliggende beginsel van het bieden van bij de leerling passende doorstromingsmogelijkheden is echter wel van kracht. Voor het particulier onderwijs betekent dit dat het onderwijsprogramma in de eerste twee leerjaren niet alleen moet voldoen aan de kerndoelen maar ook zodanig moet zijn dat de weg naar het verkrijgen door de leerling van een diploma vwo, havo, mavo (vmbo-theoretische leerweg) of vmbo-kaderberoepsgerichte dan wel gemengde leerweg niet op voorhand wordt afgesneden doordat in het onderwijsprogramma in de eerste twee leerjaren niet is voorzien in onderwijs in één of meer andere vreemde talen dan Engels die voor het behalen van dat diploma noodzakelijk zijn.

Gelet op dit uitgangspunt - dat voor het van overheidswege gegeven of bekostigde onderwijs is vastgelegd in artikel 11a WVO - mag van het particulier onderwijs niet alleen worden verwacht dat het gedurende de eerste twee leerjaren doorstroming mogelijk maakt naar het volgen van een aansluitend onderwijsprogramma dat uitzicht biedt op een diploma vwo, havo of vmbo-theoretisch/kaderberoepsgericht. Voor het onderwijsprogramma dat daarop aansluit geldt uiteraard hetzelfde. Het leerstofaanbod in de opvolgende jaren moet zodanig zijn dat de leerlingen, afhankelijk van hun capaciteiten, worden voorbereid op doorstroming naar het onderwijs dat volgt op het voortgezet onderwijs. Concreet houdt dit in dat de leerlingen een startkwalificatie moeten kunnen halen die bij hen past. Een startkwalificatie is een diploma vwo, waarmee de leerling kan doorstromen in het wetenschappelijk onderwijs of hoger beroepsonderwijs of een diploma havo, waarmee de leerling kan doorstromen in het hoger onderwijs en via die route ook in het wetenschappelijk onderwijs dan wel een diploma (middelbaar) beroepsonderwijs op minimaal niveau 2 (basisberoepsopleiding). Tot een opleiding mbo-niveau 2 kunnen - uitzonderingen niet mee gerekend - worden toegelaten degenen die voorafgaand minimaal een diploma vmbo-kaderberoepsgericht hebben behaald.

Het hierboven uiteengezette uitgangspunt heeft in artikel 1a1, lid 1, onder b, van de Leerplichtwet 1969 zijn vertaling gevonden in de volgende bewoordingen: "aansluitend aan de kerndoelen als onderwijsprogramma voor de eerste twee leerjaren, stelt het onderwijs de leerlingen aantoonbaar in staat om hun onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling verwacht mag worden." De Memorie van Toelichting van het wetsontwerp dat heeft geleid tot het in de leerplichtwet opnemen van dit uitgangspunt zegt hierover: "Daar waar variatie in het onderwijsaanbod de doorgaande leerlijn niet in de weg staat, is volstaan met globale kerndoelen. Specifieke kerndoelen zijn opgesteld voor de onderwijsinhouden die voor alle leerlingen noodzakelijk worden geacht voor het vervolg van hun onderwijsloopbaan en een zelfstandig functioneren in de maatschappij.

De regering wenst daarom de herziene kerndoelen ook voor het particuliere onderwijs te laten gelden. Particuliere scholen die zich richten op het voortgezet onderwijs zullen zich voor al hun leerlingen moeten richten op de mogelijkheid tot het behalen van een diploma.

De eisen aan de inhoud van het onderwijs, het 'wat', zullen daarmee hetzelfde zijn als voor het bekostigd onderwijs. De criteria zullen zo veel mogelijk ruimte moeten bieden voor het 'hoe'.⁹

De voor de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs vastgestelde kerndoelen zijn de kerndoelen die staan opgenomen in de bijlage bij het Besluit kerndoelen onderbouw vo (Stb. 2006, 312). Deze bijlage bevat 58 globaal geformuleerde kerndoelen die voor *alle* leerlingen moeten worden nagestreefd. 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 bijpassende 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. Artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 stelt als voorwaarde 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 onderbouw. (subvraag 1.1).

Naast het onderwijsaanbod in de eerste twee leerjaren dat is gericht op het bereiken van de kerndoelen moet er voor de leerlingen die dat aankunnen leerstofaanbod zijn in één of meer vreemde talen anders dan Engelse taal, ten einde voor de leerlingen die in staat moeten worden geacht het voortgezet onderwijs af te sluiten met een diploma vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg of hoger niet op voorhand de weg af te sluiten voor het behalen van het diploma dat voor die leerling, gelet op zijn capaciteiten, passend is. (subvraag 1.2.)

Uitgangspunt dient te zijn dat leerlingen na het voortgezet onderwijs hun opleiding kunnen vervolgen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), het hoger beroepsonderwijs (hbo) of het wetenschappelijk onderwijs (wo). Ten aanzien van leerlingen voor wie dat niet is weggelegd moet de school kunnen aantonen dat men op weloverwogen gronden tot die vaststelling is gekomen. Leerlingen die wel kunnen doorstromen naar het vervolgonderwijs moeten zich op de hoogte kunnen stellen van de eisen die voor de (staats)examens in de onderscheiden schoolsoorten (artikel 5 WVO) gelden. Zij moeten daarnaast door de school in de gelegenheid worden gesteld zich daarop gericht voor te bereiden. In bepaalde gevallen zou dit een voorbereiding op doorstroming naar

1.1.1.1.1.1.1.1

⁹ Kamerstukken II, 2005-2006, 30652, nr. 3, blz. 7.

niveau 1 van het middelbaar beroepsonderwijs kunnen betreffen, derhalve een doorstroming naar een niveau onder dat van een startkwalificatie. Ook dan moet de school kunnen aantonen dat men op weloverwogen gronden tot de vaststelling is gekomen dat dit het voor die leerling passende niveau is.

De school verantwoordt in alle gevallen aan de inspectie dat voor iedere leerling een doorstroomniveau is vastgesteld dat overeenstemt met het niveau dat van de leerling verwacht mag worden. De school verantwoordt vervolgens dat het te realiseren en gerealiseerde leerstofaanbod in de bovenbouw aansluit op het uitstroomniveau dat voor de betrokken leerling wordt nagestreefd. (subvraag 1.3)

De algemene opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie richt zich op zowel kennisoverdracht als ervaringsleren. Schoolburgerschap dient zichtbaar te zijn in de dagelijkse onderlinge omgang op school en het actief streven naar de bevordering van sociale competenties van leerlingen. Maatschappelijk burgerschap betreft de bekendheid met en deelname aan de samenleving. Dit houdt onder meer in dat de leerlingen geïnformeerd moeten worden over en kennis moeten kunnen maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Staatsburgerschap omvat kennis van en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Daarbij kan zowel aan het nationale als aan het Europese niveau worden gedacht. Van scholen wordt in dat verband ook verwacht dat zij op kritische wijze aandacht besteden aan en zo nodig stelling nemen tegen radicale of extreme opvattingen die indruisen tegen die basiswaarden. Ook in het signaleren van radicalisering neemt de school zo nodig haar verantwoordelijkheid. (subvraag 1.4).

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het leerstofaanbod op een wijze die past bij de eigen opvattingen van het bevoegd gezag over 'onderwijzen en leren'. Uitgangspunt is dat aantoonbaar gewaarborgd is dat het door de wetgever bedoelde onderwijsaanbod daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De inspectie sluit in haar werkwijze in eerste aanleg aan bij de keuze van het bevoegd gezag. Daar waar nodig zal de inspectie vragen stellen als: op welke wijze is het curriculum, betrekking hebbend op de kerndoelen geordend en uitgewerkt, hoe waarborgt u het aanvullend deel van het curriculum dat betrekking heeft op één of meer andere vreemde talen dan Engels, zijn er voor de leerlingen minimumdoelen bepaald die aansluiten op het eindniveau dat van die leerling verwacht mag worden, hoe bewaken leraren dat de leerlingen kennismaken met alle onderdelen uit het curriculum, wie bewaakt het individuele leerproces van de leerling en op welke manier gebeurt dat, welke bijdrage wil de school leveren aan de bevordering van burgerschap en de integratie van leerlingen in de samenleving en hoe geeft de school daaraan invulling?

Belangrijke bronnen die de inspectie ter verificatie gebruikt zijn: analyse van leerbronnen, lesprogramma's, vakwerkplannen, studieplanners, lestabellen, leerlingenwerk, gesprekken met leerlingen, leraren en directie en analyse van resultaten van leerlingen.

3.3.2 Kwaliteitsaspect 2 Leertijd

Onderzoeksvraag 2:

Krijgen de leerlingen voldoende tijd 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 de subvraag:

2.1 realiseert de school voldoende onderwijstijd.

Toelichting

Voor het van overheidswege gegeven of bekostigde onderwijs gelden voorschriften waarin is vastgelegd hoeveel tijd men ten minste moet programmeren en hoelang een leerling op de school ingeschreven mag staan. Deze regels gelden volgens de Leerplichtwet 1969 niet als criterium voor het particulier onderwijs. Voor dit onderwijs is onderwijstijd geen onafhankelijke, maar een afhankelijke variabele: de hoeveelheid benodigde onderwijstijd is het gevolg van verschillen tussen leerlingen. Elke individuele leerling moet voldoende tijd krijgen om die inzichten te verwerven die noodzakelijk zijn om goed in het vervolgonderwijs te kunnen functioneren. Particuliere scholen zijn vrij in de wijze waarop zij dit organiseren. Van die ruimte maken deze scholen ook gebruik; zij kunnen op dit punt sterk van elkaar en van het van overheidswege bekostigd onderwijs verschillen. De inspectie gaat er echter van uit dat het onderwijs zodanig wordt ingericht dat zoveel mogelijk leerlingen in beginsel binnen de tijd die ervoor staat^{1 0} een diploma of kwalificatie behalen.

Daar waar nodig zal de inspectie vragen stellen als: hoe gaat de school na dat de geprogrammeerde leertijd toereikend is voor het gehele onderwijsprogramma, hoe zorgt de school ervoor dat de leerling aan de verschillende onderdelen van het curriculum die hoeveelheid tijd besteedt die voor die leerling nodig is om tot voldoende resultaten te komen, zijn er afspraken over de indeling en besteding van de onderwijstijd. Belangrijke bronnen die de inspectie ter verificatie gebruikt zijn: gesprekken met leraren, gesprekken met leerlingen en de resultaten van leerlingen op de verschillende domeinen en vakken.

3.3.3 Kwaliteitsaspect 3 en 4 Pedagogisch klimaat c.q. Schoolklimaat

Onderzoeksvraag 3/4:

Leidt het pedagogisch handelen van de leraren/het schoolklimaat tot een leeromgeving die volgens maatschappelijk breed gedragen uitgangspunten veilig en motiverend is?

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

- 3.1/4.1 bevorderen de leraren het zelfvertrouwen van de leerlingen
- 3.2/4.2 zorgen de leraren ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en met leraren omgaan

1.1.1.1.1.1.1.1.1 _____

^{1 0} Vmbo: vier jaar, havo: vijf jaar, vwo: zes jaar

3.2/4.3 handhaven de leraren/de leerlingen de afgesproken gedragsregels.

Toelichting

Pedagogisch klimaat en schoolklimaat zijn bij uitstek kwaliteitsaspecten waarop particuliere scholen voor voortgezet onderwijs zich met een eigen profiel onderscheiden. De algemene eisen die ten grondslag liggen aan een veilig pedagogisch en/of schoolklimaat zijn echter 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. (subvraag 3.1/4.1)

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. (subvraag 3.2/4.2)

Tot slot is van belang dat op school heldere regels en gedragscodes zijn afgesproken voor leerlingen en leraren. Van leraren en/of leerlingen 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. (subvraag 3.3/4.3)

Belangrijke bronnen die de inspectie ter verificatie van de verantwoording door de school gebruikt zijn: bijwonen van les- en/of leersituaties, gesprekken met leraren, leerlingen en (soms) ouders/verzorgers en documentenanalyse.

3.3.4 Kwaliteitsaspect 5 Didactisch handelen

Onderzoeksvraag 5:

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

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

- 5.1 stemmen de leraren het onderwijsleerproces af op de verschillen in mogelijkheden tussen leerlingen
- 5.2 wordt het onderwijs in het Nederlands gegeven.

Toelichting

Vertrekpunt voor de beoordeling van de kwaliteit van het didactisch handelen is de visie en daarvan afgeleide uitgangspunten van het bevoegd gezag. De doelen en ambities van de school staan centraal. Scholen verschillen sterk in de wijze waarop ze tegen 'onderwijs en leren' aankijken. De wijze waarop de

inspectie tot haar 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 niet alleen consequenties voor het voor de leerling vast te stellen doorstroomprofiel en het daaraan gekoppelde leerstofaanbod, maar ook voor de wijze waarop de leerstof wordt aangeboden (de instructie) en het (abstractie)niveau van de instructie.

Verschillen tussen leerlingen bepalen ook de meest geëigende organisatievorm, de werkvormen en het tempo van de verschillende activiteiten. (subvraag 5.1)

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. Het kind 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. Het didactisch handelen door leraren is per definitie afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen. (subvraag 5.1)

Elders op het continuüm bevinden zich de scholen waar zowel de leraar als de leerling aan zet is. Leraren dagen leerlingen uit samen met hen het onderwijs te maken. In deze scholen zijn de leerlingen in meer of mindere mate zelf verantwoordelijk voor het leerproces waarbij ze een beroep kunnen doen op de leraar. Het didactisch handelen van de leraar is gericht op het ontlocken en bevorderen van leerprocessen waarbij de leraar sturing geeft aan het leerproces en de eigen keuzes van leerlingen. Zo vraagt de leraar zich voortdurend af welke hulp, opdracht of aanwijzing gegeven kan worden om leerlingen te helpen tot leren te komen. Ook bij deze categorie scholen is het didactisch handelen door leraren per definitie afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen. (subvraag 5.1)

Op de school wordt in het Nederlands les gegeven. Een andere taal kan als voertaal worden gebezigd wanneer het onderwijs met betrekking tot die taal betreft of indien de specifieke aard, de inrichting of de kwaliteit van het onderwijs dan wel de herkomst van de leerlingen daartoe noodzaakt. In die gevallen houden de leraren zich aan een tot dat doel door het bevoegd gezag vast te stellen gedragscode. (subvraag 5.2)

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het didactisch handelen op een wijze die past bij de eigen opvattingen van het bevoegd gezag over 'onderwijzen en leren'. De inspectie sluit aan bij de opvattingen van de school op dit punt. Belangrijke bronnen die de inspectie ter verificatie gebruikt zijn: bijwonen van

(onderwijs)leersituaties, gesprekken met leraren en het team van leraren, gesprekken met leerlingen en bekijken van leerlingenwerk.

3.3.5 Kwaliteitsaspect 6 Volgen voortgang ontwikkeling

Onderzoeksvraag 6:

Wordt de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen gevolgd?

Toelichting

In het toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs wordt het kwaliteitsaspect dat in het toezichtkader voor het uit openbare kas bekostigde onderwijs met de term 'toetsing' wordt aangeduid, gekoppeld aan de kernvraag hoe de school zichtbaar maakt dat leerlingen nu zaken beheersen die ze eerder nog niet onder de knie hadden. Van scholen mag worden verwacht dat zij ten minste de voortgang van de leerlingen op de verschillende domeinen en vakken volgen. Daarbij kiezen scholen instrumenten en/of werkwijzen die passen bij hun visie op 'onderwijs en leren'. Voor alle scholen geldt dat zij via periodieke^{1 1} evaluatie de resultaten van het onderwijsleerproces inzichtelijk maken en vastleggen. Welke evaluatiemiddelen de school daartoe gebruikt is afhankelijk van het onderwijsconcept, het doel en de functie van de evaluatie. Naast proces- en/of 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, en presentaties een leerling-volg-jezelf-systeem 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 wat leerlingen moeten weten, kunnen en begrijpen en is daarbij gebonden aan de kerndoelen voor de onderbouw, de gestelde leerdoelen van onderwijs in de andere vreemde taal of talen dan Engels en de exameneisen voor het diploma dat past bij het onderwijsloopbaanperspectief van de leerling.

De inspectie sluit aan bij de opvattingen van het bevoegd gezag op dit punt. Daar waar nodig zal de inspectie vragen stellen als: hoe houdt u zicht op de voortgang van de leerlingen bij de verschillende vak- en vormingsgebieden, hoe verkrijgt u objectieve informatie over het beheersingsniveau van de leerling bij de verschillende vakken, hoe zorgt u ervoor dat alle leerlingen zich in een passend tempo ontwikkelen, hoe waarborgt u een bepaald (eind)niveau. Belangrijke bronnen die de inspectie ter verificatie gebruikt zijn: analyse van toetsen, proefwerken, tentamens, klassenstaten, leerlingdossiers, (evaluatie)portfolio's, rapporten, getuigschriften, overige door de school aangeboden informatie over leerlingen, logboeken van leraren, leerlingenwerk.

Onderzoeksvraag 6 wordt positief beantwoord als de school, met inachtneming van het bovenstaande, inzichtelijk kan maken dat zij periodiek de voortgang van haar leerlingen op de verschillende domeinen en vakken volgt en relateert

1.1.1.1.1.1.1.1

^{1 1} ten minste één keer per half jaar (vijf schoolmaanden)

aan voor en/of door de leerling vastgestelde te bereiken doelen. Het antwoord is negatief als dit niet het geval is.

3.3.6 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 en begeleiding 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

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

Het signaleren van leerlingen die extra zorg nodig hebben begint, voor zover van toepassing, met de informatieoverdracht vanuit de toeleverende scholen. Signalering in school vindt, ten aanzien van de als eerste genoemde categorie leerlingen, plaats aan de hand van observaties en/of toetsen in de orthopedagogische en orthodidactische lijn. (subvraag 7.1)

Vervolgens is het van belang dat de aard van de zorgbehoefte wordt vastgesteld. Voorwaarde is dat de verzamelde gegevens zo nodig moeten kunnen leiden tot het formuleren van een conclusie omtrent de aard van de zorgbehoefte. Het bepalen van de zorgbehoefte is een activiteit die om een zekere intersubjectiviteit te waarborgen door leraren gezamenlijk of door een aantal van hen moet plaatsvinden. 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. (subvraag 7.2)

Vervolgens is van belang af te spreken hoe effectief 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. (subvraag 7.3)

De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de leerlingenzorg op een wijze die past bij de eigen opvattingen van de school over 'onderwijzen en leren' en 'het meten en vergelijken van vorderingen van leerlingen'. De inspectie sluit aan bij de visie van het bevoegd gezag.

De inspectie verwacht dat de school aantoonbaar verantwoordt hoe 'risicoleerlingen worden gesignaleerd en welke acties – indien nodig - in het kader van de leerlingenzorg zijn ondernomen. Daar waar nodig zal de inspectie vragen stellen als: hoe stelt u vast of er leerlingen zijn die extra zorg behoeven, hoe wordt die zorg georganiseerd, wie is waarvoor verantwoordelijk (eerste, tweede en derde lijnszorg), hebben leraren voldoende tijd om zorgleerlingen extra begeleiding te geven, beschikken leraren^{1 2} over voldoende vaardigheden om zorgtaken uit te voeren, zijn ouders/verzorgers tevreden over de mate waarin hun kinderen worden begeleid binnen de school, hoe ver gaat uw tolerantie ten aanzien van het te verwachten en gerealiseerde niveau van de leerlingen, hoe helpen leraren leerlingen bij het reflecteren op het eigen (leer)gedrag,

hoe wordt zichtbaar dat de gewenste en/of verwachte ontwikkeling door de interventie op gang is gebracht.

Belangrijke bronnen die de inspectie ter verificatie gebruikt zijn: analyse van leerlingdossiers, notulen van leerlingbesprekingen, analyse van voortgangsregistraties, leerlingenwerk en gesprekken met leerlingen, leraren en ouders/verzorgers

3.3.7 Kwaliteitsaspect 8 Leerresultaten

Onderzoeksvraag 8:

Liggen de resultaten van de leerlingen ten minste op het niveau dat mag worden verwacht?

Toelichting

Het voortgezet onderwijs heeft de opdracht op te leiden tot een vervolgopleiding op het niveau van de leerling (mbo, hbo of wo). Bij onderzoeksvraag 8 gaat de inspectie na of het onderwijs aan de leerling daadwerkelijk heeft geleid tot het doel dat werd nagestreefd. Hierbij onderscheidt de inspectie vier scenario's:

- de leerling behaalt een diploma dat toegang geeft tot een vervolgopleiding op het verwachte niveau;
- de leerling behaalt een diploma dat toegang geeft tot een vervolgopleiding onder het verwachte niveau;
- de leerling stroomt zonder diploma door naar een vervolgopleiding;
- de leerling kiest er zelf voor om geen examen af te leggen en niet door te stromen naar een vervolgopleiding.

Bij de meeste leerlingen van het niet van overheidswege bekostigd voortgezet onderwijs zal het uiteindelijke leerresultaat zichtbaar zijn in de vorm van een diploma (vmbo, havo of vwo) dat wordt behaald door het succesvol afleggen van een staatsexamen of een examen als extraneus op een school met examenbevoegdheid. De inspectie heeft evenals de betrokken scholen geen toegang tot de resultaten van de staatsexamens. De uitslag wordt uitsluitend

1.1.1.1.1.1.1.1.1 _____

^{1 2} Ook anderen door de school aangewezen personen kunnen hiervoor verantwoordelijk zijn.

bekend gemaakt aan de deelnemers. Het ligt voor de hand dat leerlingen hun uitslag en hun examenresultaten aan de school bekend maken. Zo niet, dan kunnen scholen deze informatie bij de betrokken leerlingen opvragen. Uitgangspunt is dat de scholen de examenresultaten voor de inspectie toegankelijk maken door te registreren welke leerlingen in welk jaar welk diploma c.q. deelcertificaten hebben behaald.

De inspectie gaat na of de behaalde resultaten overeenkomen met de eerder vastgestelde verwachtingen van de school, de ouders/verzorgers en de leerlingen. Indien leerlingen de benodigde informatie niet aan de school wil geven, gaat de inspectie samen met de school na, wat daarvan de oorzaak is. Het antwoord op de onderzoeksvraag is positief als de school het niveau van de behaalde resultaten aantoonbaar kan verantwoorden. De inspectie acht de school niet verantwoordelijk indien een leerling op grond van voor hem of haar zwaarwegende argumenten de gevraagde informatie niet wil geven.

Leerlingen kunnen ook naar een vervolgopleiding gaan zonder een examen af te leggen. De inspectie verwacht dat de school in het kader van haar verantwoordingsplicht inzichtelijk registreert bij welke opleiding haar oud-leerlingen het onderwijs vervolgen. Een drempelloze overgang naar een vervolgopleiding op het niveau van de leerling beschouwt de inspectie als een positief leerresultaat. De inspectie beoordeelt de overgang daarentegen negatief als de overgang van de betreffende leerling niet in overeenstemming is met de eerder vastgestelde verwachtingen van de school, de ouders/verzorgers en de leerlingen.

Het is de ononderhandelbare opdracht van elke school zoveel mogelijk leerlingen toe te leiden tot een diploma of kwalificatie. Scholen hebben daartoe een inspanningsverplichting. De inspectie gaat bij alle scholen na of zij deze inspanningsverplichting serieus nemen. De inspectie wil scholen niet verantwoordelijk stellen voor leerlingen die er uiteindelijk zelf voor kiezen om geen examen af te leggen en/of niet door te stromen naar een vervolgopleiding. In zulke gevallen blijft het criterium dat het leerstofaanbod moet voorbereiden op het vervolgonderwijs op het niveau dat, gelet op diens capaciteiten, van de leerling mag worden verwacht (onderzoeksvragen 1.1 en 1.2 wel van toepassing).

Indien de inspectie de uiteindelijke resultaten niet kan beoordelen omdat op de school geen of te weinig leerlingen zijn ingeschreven die het voorgezet onderwijs met een examen hebben afgesloten, beoordeelt zij of de resultaten van de leerlingen bij de verschillende vakken op tussentijdse momenten 'aan de maat' zijn.

3.3.8 Kwaliteitsaspect 9 Kwaliteitszorg

Onderzoeksvraag 9:

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:

9.1 verantwoordt de school zich over de gerealiseerde onderwijskwaliteit

- 9.2 is er een schoolplan waarin is vastgelegd hoe die verantwoording in zijn werk gaat
- 9.3 vermeldt dat schoolplan de als criterium in de zin van artikel 1a1, lid 1, van de Leerplichtwet 1969 genoemde opdrachten voor het onderwijs en de eigen schoolgebonden opdrachten
- 9.4 geeft het schoolplan tevens een beschrijving van het beleid inzake het onderwijs gericht op participatie in de pluriforme samenleving
- 9.5 zorgt de school ervoor dat zij wat de bevoegdheden der leraren betreft overeenkomt met een of meer van de scholen genoemd in artikel 1, onder b 1^o, van de Leerplichtwet 1969.

Toelichting

De Memorie van Toelichting bij de WOT benadrukt het aanspreken van onderwijsinstellingen op hun kwaliteit. 'Uitgangspunt bij de kwaliteitsbeoordeling door de inspectie is dat de instelling zelf primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het door haar gegeven onderwijs'^{1 3}. Bij het vormgeven van deze verantwoordelijkheid hebben de instellingen nadrukkelijk de ruimte om binnen de grenzen van de wet- en regelgeving eigen keuzen te maken. De school geeft aan 'wat zij verstaat onder kwalitatief goed onderwijs' en hoe de realisatie daarvan in de praktijk van het onderwijs vorm en inhoud krijgt en wordt gewaarborgd.

Het kwaliteitsonderzoek door de inspectie neemt het eigen beleid van het bevoegd gezag als uitgangspunt. De school krijgt maximale ruimte om de eigen doelen en ambities te presenteren.

Kwaliteitszorg krijgt vooral gestalte in interactie met de eigen relevante omgeving. Bij zeer kleine scholen bestaat de directe omgeving uit ouders c.q. verzorgers en de leerlingen. Voor een goede verantwoording aan de ouders en leerlingen zal de school de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de resultaten van de betrokken leerling moeten kennen.

De inspectie beantwoordt subvraag 9.1 positief als de school ten minste de volgende twee onderdelen van de kwaliteitszorg aantoonbaar realiseert. De school moet zowel de eigen uitgangssituatie kennen als regelmatig de effecten van het onderwijs met de direct betrokkenen evalueren en daarover aan hen rapporteren. De school verantwoordt zich aan de inspectie voor de wijze waarop en de mate waarin de direct betrokkenen (ouders en leerlingen) de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs aan de leerling, ervaren als 'voldoende gewaarborgd'. Daarbij gaat de inspectie ervan uit dat de financiële bijdrage die ouders moeten betalen voor het onderwijs op een niet door de overheid bekostigde instelling, mede functioneert als een 'motor voor de kwaliteit van het geboden onderwijs'. (subvraag 9.1)

Artikel 1a1, lid 1, Leerplichtwet 1969 stelt het nakomen van artikel 23a WVO als criterium voor B3-scholen in de sector van het voortgezet onderwijs. Dit in afwijking van vergelijkbare scholen in de sector van het basisonderwijs, waar uitsluitend de eerste volzin van het analoge artikel 10 WPO van toepassing is verklaard.

Om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen moet het schoolplan melding maken van de opdrachten die volgens artikel 1a1, lid 1, onder b, Leerplichtwet

1.1.1.1.1.1.1.1

^{1 3} Kamerstukken II, 2000-2001, 27783, nr. 3, blz. 8.

1969 als criterium gelden alsmede van de eigen schoolgebonden opdrachten (subvraag 9.2 en 9.3.)

De wetgever heeft er verder aan gehecht dat ook particuliere scholen in de zin van de Leerplichtwet 1969 een schoolplan opstellen, waarin ook een beschrijving is opgenomen van het beleid, als bedoeld in artikel 17 WVO. Dat is het beleid dat - kort samengevat - betrekking heeft op participatie in de pluriforme samenleving.

Artikel 17 WVO zegt hierover: "Het onderwijs a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten". In paragraaf 3.3.1. is reeds aangegeven dat de inspectie het leerstofaanbod van de school hierop beoordeelt. Subvraag 9.4. wordt positief beantwoord als in het schoolplan dit beleid is beschreven en negatief als er geen schoolplan is of als dit schoolplan niets zegt over het beleid inzake de participatie in de pluriforme samenleving.

Artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969 bepaalt dat een school als bedoeld in dat onderdeel een dagschool moet zijn die (...) wat de bevoegdheden van de leraren betreft overeenkomt met een of meer van de onderdeel b 1^o van dat artikel genoemde scholen. Dat zijn de openbare en de uit de openbare kas bekostigde bijzondere basisscholen, speciale scholen voor basisonderwijs, scholen/instellingen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en dagscholen voor voortgezet onderwijs. In Bijlage I wordt hiervan een nadere uitwerking gegeven. (subvraag 9.5)

3.4 De normering

De inspectie beantwoordt de onderzoeksvragen dichotoom: het antwoord is positief of negatief. De criteria uit artikel 1, onder b 3^o, jo. artikel 1a1, van de Leerplichtwet 1969 bepalen of sprake is van een school in de zin van die wet. In het toezichtkader gaan handhaving en kwaliteitstoezicht hand in hand. De controle op de naleving c.q. voldoen aan de criteria van de leerplichtwet is integraal opgenomen in het kwaliteitstoezicht. Zolang de inspectie in het kader van het kwaliteitstoezicht vaststelt dat de school aan de betreffende criteria voldoet, kan aan die school de leerplicht worden vervuld. De antwoorden op subvragen 1.1, 1.2, 1.3 en 1.4 van het kwaliteitsaspect leerstofaanbod, subvraag 5.2 van het kwaliteitsaspect didactisch handelen, onderzoeksvraag 6 van het kwaliteitsaspect volgen voortgang ontwikkeling, de subvragen 7.1, 7.2 en 7.3 van het kwaliteitsaspect leerlingenzorg, alsmede de subvragen 9.2, 9.3, 9.4 en 9.5 van het kwaliteitsaspect kwaliteitszorg bepalen of dit het geval is. Een negatief antwoord op ten minste één subvraag die deel uitmaakt van de norm, leidt tot een negatief antwoord op de bovenliggende onderzoeksvraag.

Naast het voldoen aan bovengenoemde criteria zijn uitgangspunt voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs de leerresultaten.

De kwaliteit van het onderwijs op een school is voldoende gewaarborgd als de leerresultaten van de (individuele) leerlingen aantoonbaar liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van die leerlingen mag worden verwacht (positief antwoord op onderzoeksvraag 8) en de school tevens positief scoort op de kwaliteitsaspecten leerstofaanbod, didactisch handelen, volgen voortgang ontwikkeling, leerlingenzorg en kwaliteitszorg.

De kwaliteit van het onderwijs is onvoldoende gewaarborgd als de resultaten van de (individuele) leerlingen aantoonbaar liggen onder het niveau dat op grond van de kenmerken van die leerlingen mag worden verwacht (negatief antwoord op onderzoeksvraag 8) en/of als de kwaliteit van het leerstofaanbod, het didactisch handelen, volgen voortgang ontwikkeling, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg onvoldoende is gewaarborgd.

Tot slot: de inspectie gaat ervan uit dat het onderwijs 'dagonderwijs' is. Indien dit niet het geval is, rapporteert de inspectie dit aan de minister via een ambtsbericht.

4 DE WERKWIJZE

Dit hoofdstuk gaat in op de werkwijze die de inspectie vanaf de vaststelling door de inspecteur-generaal en de goedkeuring van de minister, hanteert. Paragraaf 4.1 beschrijft eerst de werkwijze van de inspectie ten aanzien van een advies en vervolgens de toezichtssystematiek zoals die na het verzoek om een advies na de 'bestandsopname' vorm en inhoud krijgt. Paragraaf 4.2 gaat in op de procedure die de inspectie hanteert bij de totstandkoming van de inspectierapporten en de openbaarmaking daarvan.

4.1 De toezichtssystematiek

Het advies

De Leerplichtwet 1969 stelt dat de leerplichtambtenaar bij zijn oordeel of een onderwijsvoorziening een school is als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, een door de inspectie van het onderwijs ter zake gegeven advies moet volgen. Een door de inspectie opgesteld advies heeft betrekking op ofwel het voldoen door een bepaalde onderwijsvoorziening aan de criteria voor de inrichting van het basisonderwijs, de inrichting van het voortgezet onderwijs of beide. Adviezen die zijn opgesteld uitsluitend op basis van het Toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs (dus adviezen aangaande de overeenkomst met de criteria basisonderwijs) kunnen niet ten grondslag worden gelegd aan het oordeel van de leerplichtambtenaar over de status van een onderwijsvoorziening waarop voortgezet onderwijs wordt gegeven.

Het uitbrengen van een advies door de inspectie over het voldoen door een onderwijsvoorziening aan de criteria voor basisonderwijs, voor voortgezet onderwijs of beide is aan de orde, zodra de minister op grond van artikel 5 van de WPO, of artikel 54 WVO of beide wetten kennis heeft gekregen van de oprichting van een particuliere school. In beide genoemde wetsartikelen is bepaald dat het bevoegd gezag binnen vier weken na de oprichting van een particuliere school daarvan kennis moet geven aan de minister onder overlegging van de statuten van de rechtspersoon die de school in stand houdt, en van de reglementen. Die kennisgeving, statuten en/of reglementen zullen uitsluitend geven over de vraag of op die onderwijsvoorziening onderwijs wordt gegeven dat onder de werking valt van de WPO, van de WVO of van beide wetten. Na ontvangst van de kennisgeving stelt de minister vervolgens de inspectie op de hoogte en de inspectie vervoegt zich aansluitend, na aankondiging vooraf, bij de onderwijsvoorziening voor het uitbrengen van het advies over ofwel het op de betrokken onderwijsvoorziening gegeven basisonderwijs, ofwel het daar gegeven voortgezet onderwijs ofwel beide onderwijssoorten.

Indien de inspectie anderszins kennis krijgt van het feit dat een particulier initiatief heeft geleid tot een onderwijsvoorziening waar leerplichtige leerlingen zijn ingeschreven, dan verifieert de inspectie bij het departement of daar een kennisgeving als bedoeld in artikel 54 WVO is binnengekomen. Zo ja, dan wordt de hierboven aangegeven procedure vervolgd.

Zo niet, dan zal de inspectie de betrokken onderwijsvoorziening attenderen op het bepaalde in artikel 5 WPO onder gelijktijdige mededeling dat advisering door de inspectie pas aan de orde kan zijn nadat de in artikel 54 WVO bedoelde kennisgeving aan de minister is gedaan. De inspectie stuurt de leerplichtambtenaar van de betrokken gemeente hiervan een afschrift.

Indien de inspectie niet tot de onderwijsvoorziening wordt toegelaten en bijgevolg niet in de gelegenheid wordt gesteld een advies op te stellen, meldt zij dit aan de minister en aan de leerplichtambtenaar van de gemeente, waarin de onderwijsvoorziening gevestigd is. In voorkomende gevallen doet de inspectie ook dezelfde mededeling aan de leerplichtambtenaar die eerder uit eigener beweging de inspectie op de hoogte heeft gesteld van het bestaan van de betrokken onderwijsvoorziening, bijvoorbeeld omdat vanuit zijn gemeente ouders of verzorgers aan hem te kennen hadden gegeven dat zij een jongere op die onderwijsvoorziening in wilden schrijven of reeds hadden ingeschreven.

De inspectie baseert haar advies op door de onderwijsvoorziening beschikbaar gestelde documenten en op eigen waarneming van de onderwijsleersituatie op de betrokken onderwijsvoorziening. De onderwijsleersituatie kan uitsluitend worden beoordeeld bij aanwezigheid van leerlingen die - afhankelijk van het uit te brengen advies - onderwijs volgen dat valt onder hetzij de werking van de WPO hetzij de WVO. De onderwijsvoorziening doet de inspectie opgave van de namen en woongemeenten van leerlingen wier ouders of verzorgers aan de leerplichtambtenaar van hun woongemeente kennis hebben gegeven van (hun voornemen tot) inschrijving van de jongere als leerling op de betrokken onderwijsvoorziening. De inspectie zal deze leerplichtambtenaren berichten dat hun oordeel over de status van de inschrijving van die jongeren op een school in de zin van de Leerplichtwet 1969 kan worden opgeschort totdat het advies is uitgebracht. Die ouders of verzorgers kunnen dan tot het definitief worden van het oordeel van de leerplichtambtenaar die jongere op de onderwijsvoorziening onderwijs laten volgen. Toepassing van artikel 22 Leerplichtwet 1969 (onderzoek door de leerplichtambtenaar in verband met geconstateerd absoluut verzuim) is dan niet aan de orde.

De beoordeling van de onderwijsleersituatie op de onderwijsvoorziening in verband met het op te stellen advies kan ook plaatsvinden bij aanwezigheid van leerlingen wier ouders of verzorgers een geldig beroep op vrijstelling van de inschrijvingsplicht als bedoeld in artikel 5, onder b, jo. artikel 8, van de Leerplichtwet 1969 hebben gedaan. In dat geval moet de onderwijsvoorziening beschikken over een schriftelijke mededeling van de ouders of verzorgers waaruit dat blijkt.

Het advies beperkt zich nadrukkelijk tot die aspecten van het onderwijs die ingevolge artikel 1a1, lid 1, van de Leerplichtwet 1969 als criterium gelden en tot de bevoegdheid van de leraren. Dat zijn de criteria die ten grondslag liggen aan de onderzoeksvraag, dan wel de subvragen bij de onderzoeksvragen die volgens paragraaf 3.4 van dit toezichtkader als normvragen zijn aangeduid; derhalve de vragen waarop een positief antwoord moet volgen om tot een positief advies te komen.

Het inspectieadvies is een zelfstandig document dat niet de status heeft van een inspectierapport als bedoeld in artikel 20 van de Wet op het onderwijstoezicht.

Op de voet van artikel 20, lid 3, WOT geeft de inspectie, alvorens het advies vast te stellen, wel aan degene die de onderwijsvoorziening in stand houdt of daarvoor verantwoordelijk is de gelegenheid van het ontwerp-advies kennis te nemen. Het overleg over het ontwerp-advies kan leiden tot bijstelling van het advies of tot vermelding van de zienswijze van degene die de school in stand houdt of daarvoor verantwoordelijk is in een bijlage bij het advies, zo nodig, onder gemotiveerde vermelding dat die zienswijze de inspectie niet heeft kunnen overtuigen van de onjuistheid of onvolledigheid van haar advies.

Gelet op hetgeen bij de behandeling van het wetsontwerp 30652 in Tweede en Eerste Kamer door regering en parlement als aannemelijk is vastgesteld gaat de inspectie ervan uit dat haar adviezen die op grond van artikel 1a1, lid 2, van de Leerplichtwet 1969 bindend zijn, het karakter hebben van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Belanghebbenden kunnen daartegen bezwaar aantekenen bij de inspecteur-generaal van het onderwijs. Ingevolge artikel 6:16 van de Awb schorst het bezwaar niet de werking van het besluit waartegen het is gericht. De leerplichtambtenaar kan zijn oordeel als bedoeld in artikel 1a1, lid 2, van de Leerplichtwet 1969 dus ook baseren op een inspectieadvies waartegen bezwaar is aangetekend. Indien het bezwaar een negatief advies betreft en dit bezwaar wordt gegrond verklaard dan zal de leerplichtambtenaar achteraf zijn oordeel moeten herzien en vervalt de aanleiding van een eventueel in het verlengde van het oorspronkelijke oordeel tegen de ouders of verzorgers opgemaakt proces-verbaal.

De bestandsopname

Na de vaststelling en goedkeuring van dit toezichtkader voert de inspectie met alle besturen van B3-scholen een gesprek waarna aansluitend een kwaliteitsonderzoek plaatsvindt. Als uit dit onderzoek blijkt dat geen sprake meer is van een 'school in de zin van de Leerplichtwet', meldt de inspectie dit aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal dan gevraagd worden de geconstateerde tekortkomingen zo spoedig mogelijk te herstellen. Hierbij zal, afhankelijk van de aard van de tekorten een redelijke termijn in acht worden genomen, doch in de regel niet langer dan een jaar. Indien de inspectie van oordeel is dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of blijvend langdurig tekort schiet, dan informeert de inspectie de minister en doet zij voorstellen over de te treffen maatregelen (artikel 14 WOT). Die situatie doet zich in ieder geval voor wanneer de geconstateerde tekortkomingen met zich meebrengen dat niet langer wordt voldaan aan de criteria als bedoeld in artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet 1969 en de geboden termijn om die tekortkomingen te herstellen niet is benut. De inspectie informeert de minister ook als uit de reactie van het bevoegd gezag op de geconstateerde tekortkomingen blijkt dat er geen intentie is om deze binnen een redelijke termijn op te heffen. Indien de minister naar aanleiding van de melding als bedoeld in artikel 14, lid 1, van de WOT, aan de leerplichtambtenaar van de betrokken gemeente waarin de school gevestigd is, adviseert dat de school niet langer voldoet aan de criteria die gelden voor een B3-school, dan is de leerplichtambtenaar wettelijk verplicht dit advies te volgen en te oordelen dat de school niet langer een school is in de zin van de Leerplichtwet. (artikel 1a1, lid 3 Leerplichtwet 1969)

De WOT gaat ervan uit dat de inspectie de scholen niet meer belast dan voor een goede uitoefening van het toezicht noodzakelijk is (artikel 4, lid 2 WOT).

Na de eerste 'bestandsopname' zal de intensiteit van het toezicht ook zoveel mogelijk variëren met de kwaliteit van het onderwijs en kwaliteit van de verantwoording daarvan door individuele schoolbesturen. Via een jaarlijkse primaire detectie wil de inspectie bewerkstelligen dat de toezichtlast zoveel mogelijk op maat toegesneden is op individuele scholen. De inspectie kiest voor selectief toezicht, dat wil zeggen intensief toezicht waar nodig en toezicht op afstand waar mogelijk.

Vervolgtoezicht: de detectiefase

De detectiefase heeft tot doel een eerste selectie te maken van B3-scholen waar mogelijk een kwaliteitsprobleem bestaat. Verantwoordingsdocumenten spelen daarbij een cruciale rol.

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

Bij de groep scholen waar de eerste detectie aangeeft dat er mogelijk risico's zijn, gaat de inspectie na of op grond van de beschikbare informatie de kwaliteit van het onderwijs daadwerkelijk in gevaar is, of dat 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 bevoegd gezag 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 B3-scholen met een mogelijk kwaliteitstekort, volgt een op maat toegesneden kwaliteitsonderzoek door de inspectie.

De uitvoering van het kwaliteitsonderzoek

De volgende fase in het selectief toezicht is het kwaliteitsonderzoek. Via dit onderzoek stelt de inspectie formeel vast wat de kwaliteit van het onderwijs 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 3. 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 wordt onderbouwd. De aard van de conclusie heeft gevolgen voor het toezichtarrangement. Bij goede of voldoende kwaliteit wordt het toezichtarrangement gewijzigd in een basisarrangement. Bij onvoldoende of slechte kwaliteit volgt eenzelfde interventie als hiervoor beschreven bij de bestandsopname.

De WOT schrijft in artikel 11 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 deze categorie particuliere scholen vindt echter plaats aan de hand van een toezichtkader dat de minimum waarborggrens bevat, maar daar niet bovenuit gaat. Om die reden wordt direct in samenhang met het kwaliteitsonderzoek zelf, onderzoek gedaan naar de oorzaken van tekortschietende kwaliteit.

Controle van de wettelijke bepalingen

De controle op de wettelijke bepalingen is als zodanig opgenomen in het waarderingskader. Dit betekent dat het toezicht daarop integraal meegenomen wordt in het kwaliteitsonderzoek.

Zolang de inspectie in het kader van het toezicht oordeelt dat de school aan de criteria als bedoeld in artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969 voldoet, kan op de betreffende school de leerplicht worden vervuld.

Mocht bij het kwaliteitsonderzoek blijken dat zich tekortkomingen voordoen bij het voldoen aan de criteria als bedoeld in artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969, dan wordt dit in het rapport vermeld. In de regel zal de inspectie degene die de school in stand houdt, verzoeken de geconstateerde tekortkoming(en) zo spoedig mogelijk te herstellen. Hierbij zal, afhankelijk van de aard van de tekorten, een redelijke termijn in acht worden genomen doch in de regel niet langer dan één jaar.

Na afloop van de termijn controleert de inspectie, op dezelfde wijze als bij het kwaliteitsonderzoek, of nu wel aan de genoemde criteria wordt voldaan. De uitkomst daarvan wordt in een brief aan zowel degene die de school in stand houdt als aan de betrokken leerplichtambtenaar gerapporteerd.

Onderzoek naar kwaliteitsverbetering

Een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering vindt plaats op scholen waar de inspectie heeft geconstateerd dat niet voldaan werd aan de criteria als bedoeld in artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969 en/of op scholen waar de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is gewaarborgd. De WOT bepaalt hierover in artikel 11: 'Indien de inspectie naar aanleiding van het onderzoek, bedoeld in het vorige lid^{1 4}, 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 één jaar.

Bestuurlijk natraject

Artikel 14 van de WOT luidt:

1. Indien de inspectie oordeelt dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, 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.^{1 5} Daar staat dat het 'door de inspectie uitgeoefende toezicht kan

1.1.1.1.1.1.1.1

^{1 4} bedoeld is het onderzoek naar de kwaliteit

^{1 5} Kamerstukken II, 200-2001, 27783, nr. 3, paragraaf 2.13.

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.

Bij particuliere scholen zal dit met name aan de orde kunnen zijn als het ernstig of langdurig tekortschieten betrekking heeft op kwaliteitsaspecten die niet tevens samenvallen met de criteria als bedoeld in artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet 1969. In die gevallen kan toepassing worden gegeven aan artikel 1d van de Leerplichtwet 1969. Dat 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 ernstig of langdurig tekortschieten samenvalt met het niet voldoen aan de criteria als bedoeld in artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet 1969 dan kan de minister, overeenkomstig artikel 1a1, lid 3, van de Leerplichtwet 1969, de leerplichtambtenaar van de gemeente van vestiging van de school adviseren dat de school niet langer voldoet aan de criteria die gelden voor een school als bedoeld in artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet. Op basis van deze informatie zal de leerplichtambtenaar oordelen dat aan de desbetreffende school de leerplicht niet langer kan worden vervuld.

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. Dergelijke signalen kunnen de inspectie op allerlei manieren bereiken, bijvoorbeeld via e-mail, telefoon, brieven, Postbus 51, bezoeken aan scholen, berichten in de pers, klachten enzovoort. 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. Signalen van mogelijke misstanden worden altijd geregistreerd en in het schooldossier opgenomen.

4.2 De rapportage

Informatie van de inspectie over scholen is op grond van de Wet Openbaar Bestuur (WOB) openbaar, met uitzondering van informatie die valt onder de Wet bescherming persoonsgegevens. Artikel 20, lid 1, van de WOT bepaalt dat

de inspectie haar oordeel van een kwaliteitsonderzoek vastlegt in een inspectierapport.

Indien de inspectie oordeelt dat een voor het nbo geldend wettelijk voorschrift niet is nageleefd dan wel dat niet wordt voldaan aan één of meer van de criteria als bedoeld in artikel 1, onder b 3^o, van de Leerplichtwet 1969, vermeldt de inspectie dit in het rapport (artikel 20, lid 2 WOT). Het artikel geeft verder aan hoe de procedure voor het vaststellen van het rapport in zijn werk gaat. Vertaald naar het nbo is deze procedure als volgt:

- De inspectie stelt degene die de school in stand houdt en verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs 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.

Artikel 21 lid 1 van de WOT bepaalt vervolgens dat deze rapporten openbaar worden gemaakt in de vijfde week na vaststelling daarvan.

Bij de toezending van het rapport aan de verantwoordelijke persoon en de school vraagt de inspectie om het rapport aan de verschillende actoren die betrokken zijn bij het onderwijs op de school, beschikbaar te stellen. De inspectie acht het van belang ouders/verzorgers en desgewenst ook leerlingen over de uitkomsten van het onderzoek te informeren.

LITERATUUR

Castelijns, C. en Kenter B. (2000). Leren met portfolio's. Amersfoort: CPS.

Castelijns, C. en Kenter B. (2000). De diepte in met leerlingportfolio's. Amersfoort: CPS.

Gerrits, J. (2004). De school op de schop. 's-Hertogenbosch: KPC groep.

Handelingen I, nr. EK 38, blz., 1229-1235, 1238-1242 en 1248, inzake behandeling en stemming wetsontwerp 30652, Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel I, onderdeel b, subonderdeel 3 van die wet.

Handelingen II, nr. TK 53, blz. 3060-3083, nr. TK 56, blz. 3162-3163, inzake behandeling en stemming wetsontwerp 30652, Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel I, onderdeel b, subonderdeel 3 van die wet.

Inspectie van het Onderwijs (1999) Toezichtkader Primair Onderwijs. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2004) Niet bekostigd onderwijs. Een interne notitie.

Inspectie van het Onderwijs (2005) Handreiking Variëteit en Verantwoording. Sleutelvragen nieuwe leren. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005) Toezichtkader Primair Onderwijs 2005. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007) Toezichtkader BVE 2007. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kaderstellende visie op toezicht. 2006. Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. Ministerie van Binnenlandse Zaken

Kamerstukken II, 2002-2003, 28600-VIII, nr. 127, Brief van de Minister van onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Particulier primair en voortgezet onderwijs in Nederland, d.d. 5 juni 2003.

Kamerstukken II, 2003-2004, 28488, nr. 1, Brief van de Minister van onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de Kerndoelen basisonderwijs, d.d. 19 maart 2004.

Kamerstukken II, 2003-2004, 29200 VIII, nr. 103, Verslag van een Algemeen overleg op 30 oktober 2003 over de Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Particulier primair en voortgezet onderwijs in Nederland.

Kamerstukken II, 2004-2005, 28488, nr. 2, Verslag van een Algemeen overleg op 19 oktober 2004 over o.m. de Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de Kerndoelen basisonderwijs.

Kamerstukken II, 2004-2005, 29800 VIII, nr. 184, Brief van de Minister van onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de voortgang van de afspraken over het particulier onderwijs gemaakt tijdens het overleg op 30 oktober 2003.

Kamerstukken II, 2004-2005, 29800 VIII, nr. 257, Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake het toezichtkader voor het particulier primair onderwijs en naar aanleiding van vragen over het particulier onderwijs, d.d. 25 augustus 2005.

Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 VIII, nr. 6, Verslag van een Algemeen overleg op 31 augustus 2005 over twee brieven van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzake het particulier onderwijs.

Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 VIII, nr. 53, Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake adviezen van de inspectie over particuliere scholen, d.d. 4 november 2005.

Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 VIII, nr. 75, Verslag van een schriftelijk overleg over o.m. het toezichtkader voor het particulier onderwijs, d.d. 16 november 2005.

Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 VIII, nr. 147 + bijlage, Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake het rapport Particulier onderwijs in Nederland, over leerlingenaantallen en keuzemotieven, d.d. 29 november 2005.

Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 VIII, nr. 173, Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de uitkomsten van bestuurlijke gesprekken met gemeenten over het particulier onderwijs, d.d. 6 januari 2006.

Kamerstukken II, 2005-2006 en 2006-2007, 30652, nr. 1 t/m 14, alsmede Kamerstukken I, 2006-2007, 30652, nr. A t/m G, Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel I, onderdeel b, subonderdeel 3 van die wet.

Kamerstukken II, 2006-2007, 30800 VIII, nr. 58, Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake het verslag van het inspectieonderzoek naar het particulier onderwijs, d.d. 27 oktober 2006.

Kler de (2003). Verslag van een algemeen overleg. 's-Gravenhage: SDU

Leerplichtwet 1969

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004) Koers Primair Onderwijs. Ruimte voor de school. 's-Gravenhage: SDU (Bijlage Kamerstukken II, 2003-2004, 29200-VIII, nr. 151).

Kamerstukken II, 2005-2006, 30183, nr. 9, voortgangsnotitie Governance d.d.28 juni 2006

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Primair onderwijs 2006 – 2007, gids voor ouders en verzorgers

Kamerstukken II, 2005-2006, 30183, nr.11, Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht d.d. 11 september 2006

Stevens, L. e.a. (2004) Zin in school. Amersfoort: CPS

Storimans, Th. Knelpunten Leerplichtwet 1969 in: Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, Jaarboek onderwijsrecht 2005-2006, blz. 99-115

Wet op het Onderwijstoezicht

Wet op het voortgezet onderwijs

BIJLAGE I

DE BEVOEGDHEID VAN LERAREN

1. Inleiding

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

In de navolgende paragrafen 2 en 3 wordt achtereenvolgens aangegeven waaraan een particuliere school in relatie tot de bevoegdheden van de leraren moet voldoen om een school in de zin van de Leerplichtwet 1969 te kunnen zijn of te blijven en waaraan de individuele leraren en het onderwijsondersteunend personeel van een particuliere school moeten voldoen om niet in strijd te handelen met de bevoegdheidseisen uit de WPO of WVO en op die grond niet strafbaar te zijn. In paragraaf 4 wordt uiteengezet waarop de inspectie let bij de beantwoording van subvraag 9.4 uit het Toezichtkader 2008 niet bekostigd primair onderwijs, respectievelijk subvraag 9.5 uit het Toezichtkader 2008 niet bekostigd voortgezet onderwijs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verklaring omtrent het gedrag

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

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

Bekwaamheid

Hoofdreel is dat voor het bevoegd geven van (vak)onderwijs betrokkene in het bezit dient te zijn van een universitair of hbo-getuigschrift, waaruit blijkt dat voldaan is aan de vastgestelde bekwaamheidseisen. (artikel 32, lid 5, jo. artikel 3, lid 1, onder b 1°, WPO en 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 (vak)leraar hebben afgesloten onder de werking van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek hebben een dergelijk getuigschrift. Dat getuigschrift geeft uitsluitel over de leerinhouden waarop de bekwaamheidseisen betrekking hebben.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verlies onderwijsbevoegdheid

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

3. Bevoegdheden ingevolge de WPO en de WVO

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

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

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

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

Artikel 3 WPO Bevoegdheid (basis)schoolonderwijs

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

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

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

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

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

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

Artikel 3a WPO Bevoegdheid onderwijsondersteunende werkzaamheden (basisonderwijs)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Wanneer de inspectie naar aanleiding van een kwaliteitsonderzoek vaststelt dat een geldend bevoegdheidsvoorschrift niet is nageleefd en het betreft een voorschrift dat niet tevens een criterium is voor het hebben van de status van 'school' als bedoeld in artikel 1, onder b 3°, van de Leerplichtwet 1969 dan wordt het bevoegd gezag daarvan op de hoogte gesteld. Het bevoegd gezag zal een redelijke termijn worden gegund alsnog aan de voor particuliere scholen geldende bevoegdheidseisen uit de WPO dan wel WVO te voldoen, bij voorbeeld de termijn die redelijkerwijs nodig is om alsnog ontbrekende verklaringen omtrent het gedrag over te leggen of een redelijke termijn die nodig is voor het treffen van organisatorische maatregelen zodanig dat het niet bevoegd personeel niet langer verantwoordelijkheid draagt voor het onderwijs of (te zijner tijd) voor het verrichten van onderwijsondersteunende werkzaamheden. Als na de gegeven redelijk termijn nog steeds niet wordt voldaan aan de geldende bevoegdheidseisen dan volgt daarvan melding aan de minister.

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

Arbeidsrelatie personeel

De Leerplichtwet 1969 kent geen bepalingen die zich richten tot het bevoegd gezag van de school of tot degene die als particulier persoon de school in stand houdt. Deze wet richt zich in dit verband uitsluitend tot 'het hoofd van de school' of tot het personeel van de school. Vanuit welke rechtspositie het 'hoofd' met de leiding van de school belast is, is om het even.

Dat kan zijn in de hoedanigheid van eigenaar of schoolhouder, maar dat kan ook op basis van een arbeidsverhouding met de schoolhouder of met een rechtspersoon die de school in stand houdt.

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

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

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

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

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

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

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

1. de wijze waarop de leraar en de leerling(en) met elkaar in contact treden (persoonlijk contact, e-mail verkeer),
2. de beperkingen die er gelden voor dit contact (bijvoorbeeld, als er geen klassesituaties met instructie zijn, de maximale tijdsperiode 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.

BIJLAGE II

OVERZICHT WAARDERINGSKADER NBO VO

Kwaliteitsaspect 1: Leerstofaanbod

Het leerstofaanbod bereidt de leerlingen voor op het vervolgonderwijs.*

Deelaspecten:

- 1.1 Het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren is dekkend voor de kerndoelen van de onderbouw.*
- 1.2 Het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren is eveneens gericht op het verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden van één of meer andere vreemde talen dan Engelse taal, en de keuze van die talen is afgestemd op het niveau van het vervolgonderwijs aansluitend aan de kerndoelen dat van de leerling mag worden verwacht.*
- 1.3 Het leerstofaanbod na de kerndoelen stelt leerlingen in staat hun onderwijsloopbaan voort te zetten op een niveau dat van de leerling verwacht mag worden.*
- 1.4 De leerbronnen dragen aantoonbaar bij aan de bevordering van sociale integratie en burgerschap en de kennis over en kennismaking met de verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.*

Kwaliteitsaspect 2: Leertijd

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

Deelaspect:

- 2.1 De school realiseert voldoende onderwijstijd.

Kwaliteitsaspect 3 en 4: Pedagogisch klimaat en schoolklimaat

Het pedagogisch handelen van leraren/Het schoolklimaat leidt tot een leeromgeving die volgens maatschappelijk breed gedragen uitgangspunten veilig en motiverend is.

Deelaspecten:

- 3.1/4.1 De leraren bevorderen het zelfvertrouwen van de leerlingen.
- 3.2/4.2 De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en met leraren omgaan.
- 3.3/4.3 De leraren/de leerlingen handhaven de afgesproken gedragsregels.

Kwaliteitsaspect 5: Didactisch handelen

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

Deelaspecten:

- 5.1 De leraren stemmen het onderwijsleerproces af op de verschillen in mogelijkheden tussen leerlingen.
- 5.2 Het onderwijs wordt in het Nederlands gegeven.*

Kwaliteitsaspect 6: Volgen voortgang ontwikkeling

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

Kwaliteitsaspect 7: Leerlingenzorg

Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften krijgen 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: Leerresultaten

De resultaten van leerlingen aan het einde van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht.

Kwaliteitsaspect 9: Kwaliteitszorg

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

Deelaspecten:

- 9.1 De school verantwoordt zich over de gerealiseerde onderwijskwaliteit.
- 9.2 Er is een schoolplan waarin is vastgelegd hoe die verantwoording in zijn werk gaat.*
- 9.3 Het schoolplan vermeldt de als criterium in de zin van artikel 1a1, lid 1, van de Leerplichtwet 1969 genoemde opdrachten voor het onderwijs en de eigen schoolgebonden opdrachten.*
- 9.4 Het schoolplan geeft tevens een beschrijving van het beleid inzake het onderwijs gericht op participatie in de pluriforme samenleving.*
- 9.5 De school zorgt ervoor dat zij wat de bevoegdheden der leraren betreft overeenkomt met een of meer van de scholen genoemd in artikel 1, onder b 1^o, van de Leerplichtwet 1969.*

* zijn op grond van artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969 onderdeel van de norm.