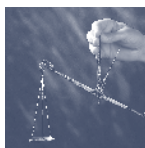




## Onderwijsvrijheid en onderwijstoezicht

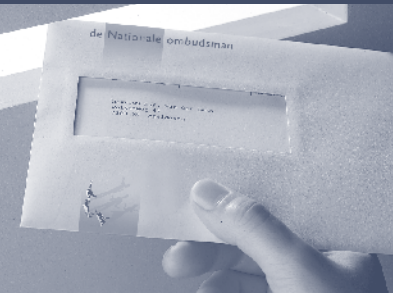
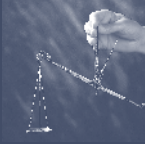
in het radicaal vernieuwend onderwijs



19 februari 2009

2009/040





## Onderwijsvrijheid en onderwijstoezicht

in het radicaal vernieuwend onderwijs

Onderzoek uit eigen beweging naar een gedraging van de  
Inspectie van het Onderwijs te Utrecht

### **Verantwoordelijk bestuursorgaan**

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

### **Onderzoeksteam**

Mw. mr. D. M. S. Lubbersen

Mw. mr. R. A. Badal

Rapportnummer 2009/040

19 februari 2009



## Beschouwing

De vrijheid van onderwijs zoals geformuleerd in artikel 23 van de Grondwet is een vrijheid in gebondenheid. Kern van de zaak is dat een evenwicht tussen die vrijheid en gebondenheid gevonden wordt. En dat dit op zo'n manier gebeurt dat enerzijds die onderwijsvrijheid kan floreren, maar anderzijds de politiek gekozen doelstellingen voor het onderwijs veilig gesteld worden. De Onderwijsinspectie vervult een belangrijke rol bij het realiseren van dit evenwicht in de praktijk.

Bij de introductie van een nieuwe onderwijsbenadering, zoals te vinden bij scholen die als radicaal vernieuwend worden aangeduid, is de spanning tussen de onderwijsvrijheid en het overheidstoezicht duidelijk merkbaar. In dit rapport wordt onderzocht hoe dit spanningsveld eruit ziet en op welke wijze de 'radicale vernieuwers' en de Onderwijsinspectie met die spanning omgaan.

### *Context van dit onderzoek*

De context waarin dit onderzoek plaatsvindt biedt een veelkleurig beeld. Het rapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (commissie-Dijsselbloem) van 13 februari 2008 legde een aantal problemen in het reguliere onderwijs bloot. De niet-traditionele benaderingswijze van het onderwijs in de Iederwijsscholen kreeg media-aandacht en in de Tweede Kamer werd bezorgdheid geuit over de kwaliteit van dit onderwijs. De Iederwijsscholen en andere 'radicale vernieuwers' willen echter niet langs de 'meetlat' van het traditionele onderwijs gelegd worden. Het overheidstoezicht op deze scholen heeft tot tegenstellingen tussen de Onderwijsinspectie en de betrokken scholen geleid en tot klachten bij de Nationale ombudsman.

Uit deze context blijkt dat de inhoud van het onderwijs en de rol van de overheid daarbij zeer kritische vragen oproept. Tegelijkertijd roepen de 'radicale vernieuwers' heftige reacties op. Is dit wel onderwijs? Leren deze kinderen wel wat? Hoe moet getoetst worden wat deze kinderen leren? De ervaring leert dat wat eens 'radicale vernieuwing' in het onderwijs heette uiteindelijk leidde tot nieuwe onderwijsinzichten en bijdroeg tot de noodzakelijke vernieuwing van het onderwijs.

De conclusie kan getrokken worden dat er voldoende ruimte moet zijn voor onderwijsvernieuwing en dat het hanteren van al te traditionele toetsingskaders ertoe kan leiden dat vernieuwing onvoldoende mogelijk is. Wellicht dat de kern van de onderwijsvrijheid daarom ook gevormd wordt door het recht om via vernieuwing te leren hoe aan goed onderwijs vorm gegeven kan worden. Voor dat leerproces moet ruimte zijn.

### *Overheidsfinanciering*

Op de achtergrond speelt dat de overheidsfinanciering van radicale vernieuwers – hoewel inmiddels een enkele school financiering krijgt – geen rol speelt. De ouders dragen

de kosten van dit onderwijs mede vanuit idealisme zelf. Ook andere betrokkenen bij deze scholen dragen vanuit idealisme aan de realisering van dit onderwijs bij door het stellen van gematigde financiële eisen.

Toch maakt deze eigen financiering voor het overheidstoezicht op het onderwijs weinig uit. Ouders die hun kinderen naar een niet erkende school sturen krijgen via de leerplicht-ambtenaar een sanctie opgelegd. Bij deze erkenning van scholen speelt de Onderwijsinspectie een beslissende rol. Ook hieruit blijkt de gebondenheid van de vrijheid van onderwijs. Ook al draag je zelf zorg voor de financiering, de overheid bepaalt toch of het gegeven onderwijs 'juist' is of niet. Daarbij speelt een rol dat goed onderwijs belangrijk is voor de maatschappelijke ontwikkeling en dat kinderen beschermd moeten worden tegen niet verantwoorde ideeën van ouders en onderwijsgeevenden over onderwijs.

### **Onderzoeksvragen**

In het onderzoek staat de onderwijsvrijheid centraal. De vraag die de Nationale ombudsman wil beantwoorden is of de vrijheid van onderwijs, waar het de vernieuwers betreft, in de knel komt. Het onderzoek is toegespitst op de volgende vragen. Op welke wijze zijn de toezichtkaders voor het niet bekostigd onderwijs tot stand gekomen? En in het bijzonder de vraag of het onderwijsveld hierbij in voldoende mate is betrokken. Vervolgens de vraag op welke wijze de inspectie deze toezichtkaders toepast.

### **Rol Onderwijsinspectie**

De Nationale ombudsman is van mening dat de Onderwijsinspectie met deskundigheid en een open oog voor de positie waarin de vernieuwende scholen zich bevinden, inhoud geeft aan haar taak. Hoewel in de toekomst nog meer aandacht kan worden besteed aan de wijze waarop de betrokken scholen een inbreng kunnen hebben in de totstandkoming van wijzigingen van het toetsingskader, vormt het huidige toetsingskader een goede basis voor de vervulling van de rol die de Onderwijsinspectie heeft. Het zou onjuist zijn wanneer scholen hun deuren gesloten willen houden voor de inspectie. Die inspectierol berust nu eenmaal op politiek gemaakte keuzes.

### **Verantwoording**

De Onderwijsinspectie biedt vernieuwende scholen voldoende ruimte om zich te verantwoorden op een wijze die geen afbreuk doet aan de uitgangspunten van bijvoorbeeld de radicale vernieuwers. Van de betrokken scholen mag daarnaast worden verwacht dat zij zich voldoende inspinnen om de gevraagd verantwoording te geven.

Wel verdient de toetsing van de leerresultaten aandacht. Het ligt op de weg van de Onderwijsinspectie om een evenwicht te vinden tussen enerzijds de noodzaak van toezicht op dit punt en anderzijds de uitgangspunten van het radicaal vernieuwend onderwijs. Spanning kan ontstaan met het hanteren van traditionele toetsingsvormen.

Startende scholen kunnen nog weinig concrete resultaten tonen en zullen wellicht nog niet duidelijk voor ogen hebben wat van hen wordt verwacht. Het is niet evenredig om deze scholen al direct bij de aanvang te confronteren met een formele inspectie en een daarop gebaseerd advies aan de Leerplichtambtenaar. Het eerste bezoek zou oriënterend moeten zijn en afspraken zouden gemaakt moeten worden over opzet en planning van het beslissende inspectiebezoek. Dit is een aanbeveling die zich tot de minister van OCW richt.

de Nationale ombudsman



dr. A. F. M. Brenninkmeijer  
Den Haag, 19 februari 2009

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Het onderzoek</b>	<b>3</b>
1.1	Inleiding	3
1.2	Aanleiding voor het onderzoek	3
1.3	Afbakening van het onderzoek	4
1.4	Het onderzoek	5
1.5	Opzet van het rapport	5
<b>2.</b>	<b>Bevindingen en beoordeling</b>	<b>6</b>
2.1	Algemene bevindingen	6
2.1.1	Onderwijs aan leerplichtige leerlingen	6
2.1.2	De vernieuwers	6
2.1.3	De vrijheid van onderwijs	7
2.1.4	De Wet op het Onderwijstoezicht	8
2.1.5	Het toezicht	8
2.1.6	De situatie voor wijziging van de Leerplichtwet	9
2.1.7	Onderzoek door de inspectie	9
2.1.8	De situatie na wijziging van de Leerplichtwet	10
2.1.9	De toezichtkaders en handelwijzen	10
2.2	Ten aanzien van de wijze van totstandkoming van de toezichtkaders	11
2.2.1	Bevindingen	11
2.2.2	Beoordeling	12
2.2.3	Aanbevelingen	13
2.3	Ten aanzien van de wijze waarop de inspectie de toezichtkaders toepast	14
2.3.1	De leerresultaten	14
2.3.1.1	Bevindingen	14
2.3.1.2	Beoordeling	14
2.3.2	Verantwoording van de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen en van de leerresultaten	15
2.3.2.1	Bevindingen	15
2.3.2.2	Beoordeling	16
2.3.3	Verantwoording van het leerstofaanbod	16
2.3.3.1	Bevindingen	16
2.3.3.2	Beoordeling	17
2.3.4	Het voortgezet onderwijs: bevoegdheid leerkrachten	17
2.3.4.1	Bevindingen	17
2.3.4.2	Beoordeling	18
2.3.4.3	Aanbeveling	18
2.3.5	Het voortgezet onderwijs: het leerstofaanbod	18
2.3.5.1	Bevindingen	18
2.3.5.2	Beoordeling	18
2.4	De criteria en de consequenties	19
2.4.1	Bevindingen	19
2.4.2	Beoordeling	19
2.4.3	Aanbeveling	19
2.5.	Vergunningplicht?	20
2.5.1	Bevindingen	20
2.5.2	Beoordeling	21
2.5.3	Aanbevelingen	21
Bijlage 1	De bevindingen van het onderzoek	22
Bijlage 2	Geraadpleegde informatiebronnen en literatuur	57

# 1. Het onderzoek

## 1.1 Inleiding

Kinderen in de leerplichtige leeftijd moeten in beginsel naar school. In Nederland wordt het grootste deel van de scholen waar leerplichtige leerlingen onderwijs krijgen bekostigd door de overheid. Er zijn in Nederland echter ook onderwijsinstellingen die niet door de overheid worden bekostigd en die toch onderwijs willen verzorgen voor kinderen in de leerplichtige leeftijd. De oprichters van dergelijke scholen vinden bijvoorbeeld dat bepaalde godsdienstige of filosofische overtuigingen in het regulier onderwijs onvoldoende de ruimte krijgen. In veel gevallen worden deze scholen opgericht door ouders, die zo willen bereiken dat hun kinderen onderwijs krijgen op een wijze die hen aanspreekt.

Hoewel maar heel weinig kinderen een niet bekostigde school bezoeken – minder dan duizend op een totale schoolgaande populatie van circa 2,5 miljoen – bevinden deze scholen zich al een aantal jaren in het middelpunt van de belangstelling. Dit lijkt vooral te zijn veroorzaakt door de oprichting van Iederwijsscholen, vanaf circa 2002. De aandacht voor deze vorm van onderwijs nam hierna snel toe; Iederwijs dook regelmatig op in de media en de Tweede Kamer begon zich zorgen te maken over de kwaliteit van het niet bekostigd onderwijs.

Per 31 augustus 2007 werden wijzigingen doorgevoerd in de Leerplichtwet 1969 (hierna: Leerplichtwet) die betrekking hebben op de criteria voor niet bekostigde scholen. Met deze wijzigingen is onder meer beoogd duidelijkheid te scheppen over de eisen waaraan particuliere onderwijsinstellingen moeten voldoen wanneer zij zich richten op het onderwijs aan leerlingen in de leerplichtige leeftijd.

In 2008 is de inspectie begonnen met het bezoeken van deze scholen teneinde vast te stellen of zij voldoen aan de eisen die de Leerplichtwet aan hen stelt. In 2009 zullen de scholen ook aan kwaliteitscriteria worden getoetst.

## 1.2 Aanleiding voor het onderzoek

In 2007 ontving de Nationale ombudsman klachten van enkele niet bekostigde scholen. Deze klachten hadden onder meer betrekking op de wijze waarop de inspectie het toezicht uitoefende.

Naar aanleiding van deze klachten vond een vooronderzoek plaats. Tijdens dit vooronderzoek werd onder meer telefonisch gesproken met vertegenwoordigers van betrokken scholen en werd overleg gevoerd met een deskundige op dit terrein, de heer prof. mr. P.J.J. Zoontjens, bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg, faculteit Rechtsgeleerdheid. Inmiddels was ook duidelijk geworden dat meer niet bekostigde scholen problemen hadden met het inspectietoezicht.

Op 13 februari 2008 verscheen het rapport van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (commissie-Dijsselbloem). Dit rapport benadrukte het belang van de door de scholen naar voren gebrachte kwesties nog verder.



## 1.3 Afbakening van het onderzoek

### *Afbakening in de tijd*

De klachten die van niet bekostigde scholen werden ontvangen hadden op dat moment nog vooral betrekking op de situatie vóór de wijziging van de Leerplichtwet, toen de eisen waaraan dergelijke scholen moesten voldoen aan duidelijkheid te wensen overlieten. Tijdens de behandeling van de klachten wijzigde de Leerplichtwet en zo ontstond een nieuwe situatie. Omdat de Nationale ombudsman het raadzaam vond de blik nu vooral op de toekomst te richten zal hij zich in zijn oordeel vooral uitlaten over de huidige situatie.

### *Afbakening van de scholen*

Binnen het niet bekostigd onderwijs onderscheidt de Inspectie van het Onderwijs de volgende categorieën:

- ▶ Scholen die (op grond van de Wet op het voortgezet onderwijs) zijn aangewezen als exameninstelling. Een bekend voorbeeld is het Luzac College.
- ▶ Internationale of buitenlandse scholen; deze scholen worden aangewezen door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- ▶ Thuisonderwijs; in dat geval zijn ouders vrijgesteld van de verplichting hun kind in te schrijven op een school in de zin van de Leerplichtwet.
- ▶ Scholen die worden beschreven in artikel 1, onderdeel b onder 3 van de Leerplichtwet, de zogenoemde B3-scholen.

Het onderzoek heeft betrekking op de laatstgenoemde categorie, de B3-scholen. Ook binnen deze groep scholen valt echter nog een onderscheid te maken, namelijk tussen 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' en 'scholen met een (radicaal) vernieuwend concept'. De eerste categorie heeft een onderwijsconcept dat vergelijkbaar is met de onderwijsconcepten die bekostigde scholen hanteren. Hieronder kunnen ook scholen vallen die een vernieuwende opzet van het onderwijs nastreven (bijvoorbeeld vraaggestuurd onderwijs). De (radicale) vernieuwers streven een radicaal andere opzet van het onderwijs na.

Met name bij de (radicale) vernieuwers doen zich problemen voor rond de eisen die wet- en regelgeving stellen. Dat is ook de reden waarom de Nationale ombudsman zich bij het onderzoek heeft beperkt tot deze categorie scholen.

### *Onderzoeksvragen*

In het onderzoek staat de onderwijsvrijheid, zoals geformuleerd in artikel 23 Grondwet, centraal. De vraag die de Nationale ombudsman wil beantwoorden is of de vrijheid van onderwijs, waar het de vernieuwers betreft, in het geding komt. Het onderzoek is toegespitst op de volgende aspecten:

- ▶ De wijze waarop de toezichtkaders voor het niet bekostigd onderwijs tot stand zijn gekomen. Het gaat dan in het bijzonder om de vraag of het onderwijsveld hierbij in voldoende mate is betrokken;
- ▶ De wijze waarop de inspectie deze toezichtkaders toepast.

De inhoud van de toezichtkaders en het feit dat de scholen in het niet bekostigd onderwijs aan de hand van deze toezichtkaders worden beoordeeld vormen, gelet op de wettelijke bepalingen en de bevoegdheid van de minister daaromtrent, geen onderwerp van onderzoek. Hetzelfde geldt voor de rechtmatigheid van de adviezen van de inspectie naar aanleiding van de toepassing van de toezichtkaders in concrete gevallen.

#### **1.4 Het onderzoek**

Het onderzoek is gestart door de Inspectie van het Onderwijs, via de minister van OCW, aan te schrijven. Kort daarna heeft, ten kantore van de inspectie, een verkennend gesprek plaatsgevonden. De substituut ombudsman, mr. A. Stehouwer, en de onderzoekers hebben toen gesproken met mevrouw drs. A. C. Lassing-van Midden, coördinerend inspecteur en de heer dr. L. S. J. M. Henkens, hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra.

De betrokken onderzoekers hebben totaal vier inspectiebezoeken bijgewoond. Beide zijn aanwezig geweest bij de inspectiebezoeken aan twee niet bekostigde scholen. Ook hebben beide onderzoekers, afzonderlijk, een inspectiebezoek aan een basisschool in het bekostigd onderwijs bijgewoond. Hierna heeft een afsluitend gesprek plaatsgevonden met enkele van de betrokken inspecteurs.

Nadat de reactie van de inspectie op de opening van het onderzoek was ontvangen is de inspectie verzocht enkele vragen opnieuw te beantwoorden en de Nationale ombudsman alsnog de gevraagde nadere stukken te doen toekomen. Naderhand is van de inspectie nog aanvullende informatie ontvangen.

Ten slotte is het concept rapport voorgelegd aan de inspectie en is de reactie van de inspectie hierop met haar besproken. De reactie van de inspectie heeft op enkele punten tot aanpassingen geleid.

#### **1.5 Opzet van het rapport**

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste bevindingen van het onderzoek opgenomen en geeft de Nationale ombudsman zijn oordeel op een aantal onderdelen. Ook worden, waar nodig, aanbevelingen gedaan. De volledige versie van de bevindingen is als bijlage bij het rapport opgenomen.

## **2. Bevindingen en beoordeling**

### **2.1 Algemene bevindingen**

#### **2.1.1 Onderwijs aan leerplichtige leerlingen**

In Nederland wordt het grootste deel van de scholen waar leerplichtige leerlingen onderwijs krijgen bekostigd door de overheid. Er zijn in Nederland echter ook onderwijsinstellingen die niet door de overheid worden bekostigd en die toch onderwijs willen verzorgen voor kinderen in de leerplichtige leeftijd. De oprichters van dergelijke scholen vinden bijvoorbeeld dat bepaalde godsdienstige of filosofische overtuigingen in het regulier onderwijs onvoldoende de ruimte krijgen. In veel gevallen worden deze scholen opgericht door ouders, die zo willen bereiken dat hun kinderen onderwijs krijgen op een wijze die hun aanspreekt.

Aangezien deze scholen zich richten op kinderen in de leerplichtige leeftijd krijgen zij te maken met de Leerplichtwet 1969. De Leerplichtwet legt aan ouders verplichtingen op. Zo moeten ouders ervoor zorgen dat hun kinderen, als zij in de leerplichtige leeftijd zijn, worden ingeschreven aan een school in de zin van de Leerplichtwet en dat zij deze geregeld bezoeken.

De leerplichtambtenaar (formeel: burgemeester en wethouders) dient vast te stellen of leerplichtige leerlingen zijn ingeschreven aan een school waar zij onderwijs volgen dat op grond van de Leerplichtwet voldoet. Als dat naar zijn mening niet het geval is zal de leerplichtambtenaar proces-verbaal opmaken en de Officier van Justitie informeren. Aan de ouders kan in dat geval een boete of zelfs hechtenis worden opgelegd.

#### **2.1.2 De vernieuwers**

De Inspectie van het Onderwijs onderscheidt een aantal categorieën niet bekostigd onderwijs. Het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft betrekking op de zogenoemde B3-scholen. Dit zijn niet bekostigde dagscholen die wat de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheid van de leraren betreft overeenkomen met bekostigde scholen. Binnen deze groep scholen valt echter nog een onderscheid te maken, te weten tussen 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' en 'scholen met een (radicaal) vernieuwend concept'. De eerste categorie heeft een onderwijsconcept dat vergelijkbaar is met de onderwijsconcepten die bekostigde scholen hanteren. Hieronder kunnen ook scholen vallen die een vernieuwende opzet van het onderwijs nastreven (bijvoorbeeld vraaggestuurd onderwijs). De (radicale) vernieuwers streven een radicaal andere opzet van het onderwijs na.

In het navolgende zal, voor de duidelijkheid, worden gesproken over traditionele scholen en vernieuwers (al dan niet met de toevoeging radicaal).

Overigens zijn er tussen de vernieuwende scholen onderling nog aanzienlijke verschillen; het is dus zeker niet zo dat alle (radicaal) vernieuwende scholen over één kam geschoren kunnen worden. Het is wel mogelijk enkele gemeenschappelijke kenmerken van

deze scholen te benoemen. De vernieuwende scholen gaan uit van de intrinsieke motivatie van het kind, hetgeen inhoudt dat een kind uit zichzelf tot leren komt.

Kinderen brengen hun dagen op school niet door in vaste groepen/lokalen en ook kennen veel scholen geen onderscheid tussen de basisschool en het voortgezet onderwijs. Het is mogelijk dat met een rooster wordt gewerkt, maar in beginsel zijn de kinderen vrij om te bepalen aan welke activiteiten ze meedoen. De scholen bieden ook minder voor de hand liggende vakken aan; in principe bepaalt de vraag van de kinderen het aanbod. De scholen werken niet met testen, toetsen en dergelijke, althans niet wanneer kinderen dat zelf niet willen. Zij vinden het ook van belang dat kinderen niet met elkaar worden vergeleken. Als er al sprake is van vergelijking, dan is dat iets wat zich rond het kind zelf afspeelt: “vorig jaar kon ik dat, en nu kan ik dit al”.

De leerlingen sluiten het voortgezet onderwijs niet af met een eindexamen. Als ze een erkend diploma willen behalen zullen ze staatsexamen doen of bijvoorbeeld overstappen naar een school die hen in staat stelt alsnog een diploma te behalen.

### **2.1.3 De vrijheid van onderwijs**

Het tweede lid van artikel 23 Grondwet bepaalt onder meer dat het geven van onderwijs vrij is, behoudens het toezicht van de overheid.

Aan het begrip ‘vrij’ worden in de literatuur verschillende betekenissen toegekend. De (rechts)persoon die het onderwijs wil geven is vrij om dat, zonder voorafgaande inmenging van de overheid, te doen. Het mag ook niet zo zijn dat de overheid voorafgaande beperkingen of voorwaarden aan het geven van onderwijs verbindt die zo ver gaan dat het geven van onderwijs bij voorbaat feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Een andere betekenis van ‘vrij’ is de vrijheid van richting en inrichting. De aanbieder van het onderwijs kan de inhoud van het onderwijs en de manier waarop hij het geeft zelf bepalen.

Verder wordt het ouderrecht gezien als een aspect van artikel 23, tweede lid, Grondwet: het geeft ouders de vrijheid om zelf onderwijs voor hun kinderen te kiezen dat past bij hun opvoedkundige opvattingen. Het ouderrecht kan wellicht zelfs worden gezien als het meest belangrijke aspect van artikel 23 GW.

Professor Zoontjens formuleert het als volgt:

“Vrijheid van onderwijs duidt op dit moment toch voor alles op de mate waarin het individu zich kan verzekeren van onderwijs voor zijn kinderen dat aansluit bij zijn opvattingen over vorming tot het goede leven. Die vrijheid heeft zowel betrekking op de keuze uit bestaand aanbod als op de oprichting van nieuwe scholen. Bovendien hoeven de hier bedoelde opvattingen niet beperkt te blijven tot religie of levensbeschouwing. Zij omvatten in beginsel elke zienswijze omtrent relevant onderwijs, of die nu van inhoudelijke of methodische (pedagogisch–didactische) aard is.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Prof. mr. P.J.J. Zoontjens, ‘Zorgplichten in het onderwijs. Ondraaglijke lichtheid of serieus geschut?’, RegelMaat afl. 2008/4.

Het is echter niet zo dat de vrijheid van onderwijs onbeperkt is; de overheid kan de vrijheid van onderwijs beperken door wettelijke voorschriften. Door middel van toezicht wordt de naleving van wettelijke voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs gecontroleerd.

Dat de overheid toezicht mag uitoefenen betekent echter niet zij een bepaalde onderwijsvorm bij voorbaat mag verbieden of bij voorbaat praktisch onmogelijk mag maken. Het beginsel van vrijheid van onderwijs staat geen voorafgaand of feitelijk verbod op het geven van onderwijs toe.

#### **2.1.4 De Wet op het Onderwijstoezicht**

De Wet op het Onderwijstoezicht, die op 1 september 2002 in werking trad, geeft invulling aan de toezichthoudende taken van de Inspectie van het Onderwijs. Deze wet is van toepassing op het bekostigd én het niet bekostigd onderwijs.

Bij de eisen die de Wet op het Onderwijstoezicht aan de scholen stelt wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de zogenoemde deugdelijkheidseisen en de ‘overige kwaliteitseisen’. Bij deugdelijkheidseisen gaat het om objectieveerbare criteria die voor alle instellingen gelden. Het gaat bijvoorbeeld om de bevoegdheidseisen die aan de leraren worden gesteld en om de kerndoelen (bijvoorbeeld: Nederlandse taal, rekenen en wiskunde). Deze eisen zijn voor de onderwijsinstelling bindend.

De kwaliteitseisen zijn geen vooraf te stellen (bekostigings)eisen, maar geven wel inzicht in wat de wetgever belangrijk acht. De concrete inhoud van deze eisen wordt niet bij of krachtens wet vastgesteld, maar in een door de inspectie op te stellen beleidsregel (het toezichtkader). In juridische zin zijn deze eisen niet bindend.

Overigens overlappen de deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen elkaar in een aantal gevallen.

#### **2.1.5 Het toezicht**

Op grond van artikel 3, tweede lid sub a van de Wet op het Onderwijstoezicht omvat het toezicht onder meer het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs, op basis van onderzoek naar de naleving van voorschriften uit onderwijswetten. De inspectie dient hierbij ook de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, onder meer door het voeren van overleg met het bestuur en personeel van de instelling.

De inspectie dient haar werkwijze vast te leggen in toezichtkaders, die door de minister van OCW moeten worden goedgekeurd. Het vaststellen of wijzigen van toezichtkaders dient te worden voorafgegaan door overleg met onder meer vertegenwoordigers van het onderwijsveld. In het toezichtkader legt de inspectie haar eigen werkwijze vast. De minister kan wel een aanwijzing ten aanzien van de inhoud van het toezichtkader geven maar zal hiermee, nadat overeenstemming is bereikt tussen de relevante partijen, terughoudend zijn.

### **2.1.6 De situatie voor wijziging van de Leerplichtwet**

Tot 31 augustus 2007 (het moment waarop de Leerplichtwet werd gewijzigd) was niet duidelijk gedefinieerd aan welke eisen een niet bekostigde school moest voldoen om als school in de zin van de Leerplichtwet te worden gezien. Daarom was het voor leerplichtambtenaren niet mogelijk om op basis van objectieve criteria te beoordelen of een school voldeed. In de praktijk vroegen leerplichtambtenaren vaak het advies van de Inspectie van het Onderwijs, maar deze adviesrol van de inspectie had geen wettelijke basis.

Verder werden, vanaf 2002, de zogenoemde Iederwijsscholen opgericht. Tot die tijd had het particulier onderwijs zich redelijk in de luwte bevonden, vanaf dat moment echter kwam het volop in de belangstelling te staan. Vanaf begin 2002 werden in de Tweede Kamer diverse malen vragen gesteld over Iederwijsscholen, onder meer over de bevoegdheid van docenten, het lesrooster en de examennormen.

Op 5 juni 2003 bood de minister van OCW de Tweede Kamer een notitie aan over het particulier onderwijs. De maatregelen die werden voorgesteld waren onder meer dat een duidelijke omschrijving zou worden gegeven van de voorwaarden waaraan een particulier initiatief moet voldoen om te worden aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet. De aanmerking als 'school' zou de school kunnen worden ontnomen wanneer uit inspectie-toezicht zou blijken dat de school onvoldoende kwaliteit bood. Ook zou worden voorzien in een centrale registratie van niet bekostigde scholen.

Drie jaar na de oprichting van de Iederwijsscholen, op 25 augustus 2005, bood de minister de Tweede Kamer het 'Toezichtkader voor het particulier primair onderwijs' aan; dit toezichtkader bood de mogelijkheid om duidelijkheid te geven over de voorwaarden waaraan particuliere onderwijsinstellingen moeten voldoen om als 'school' te kunnen worden aangemerkt. In augustus 2007 werd (de Proeve van) het 'Toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs' gepubliceerd. Diezelfde maand trad de wijziging in de Leerplichtwet in werking. In maart 2008 werden de toezichtkaders voor primair en voortgezet onderwijs door de staatssecretaris van OCW definitief vastgesteld.

### **2.1.7 Onderzoek door de inspectie**

In de periode september 2005 tot en met april 2006 deed de inspectie, op verzoek van de minister van OCW, onderzoek bij alle scholen in het primair en voortgezet niet bekostigd onderwijs.

Het door de inspectie uitgevoerde kwaliteitsonderzoek vond uitsluitend plaats op scholen die van de leerplichtambtenaar een positief advies hadden gekregen voor zover het de (toenmalige) criteria van de Leerplichtwet betrof. De inspectie oordeelde dat de kwaliteit van de traditionele scholen in de meeste gevallen voldoende was gewaarborgd. Bij de vernieuwers viel het oordeel minder gunstig uit; bij zes van de tien onderzochte scholen was de kwaliteit, naar de mening van de inspectie, onvoldoende gewaarborgd. Dit kwam, zo gaf de inspectie aan, doordat deze scholen de uitkomst van het onderwijs niet konden verantwoorden in termen van leerresultaten van leerlingen.

Ook werd onderzocht of de scholen nog zouden worden aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet als de nieuwe criteria zouden gelden. Van de dertien traditionele scholen zouden drie niet meer voldoen; bij de vernieuwers ging het om vier van de tien scholen.

Problemen bij de radicale vernieuwers deden zich vooral voor rond de verantwoording van leervorderingen. Hierdoor was niet helder of leerlingen de leerstof daadwerkelijk in toenemende mate beheersten. Ook bleek dat scholen de kerndoelen bij de inrichting van het onderwijs niet als leidend beginsel hanteerden.

Deze problemen deden zich overigens niet bij alle vernieuwers voor.

### **2.1.8 De situatie na wijziging van de Leerplichtwet**

De gewijzigde Leerplichtwet bepaalt aan welke criteria het niet bekostigd onderwijs, wat de inrichting betreft, moet voldoen. Verder dienen deze scholen, ten aanzien van de bevoegdheden van leraren, overeen te komen met het bekostigd onderwijs.

Een deel van de bepalingen uit de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs is ook van toepassing verklaard op niet bekostigde scholen. Voor het primair onderwijs gaat het bijvoorbeeld om de bepaling dat de leerlingen de school in beginsel binnen een tijdvak van acht aaneensluitende schooljaren kunnen doorlopen; verder dient het onderwijs de kerndoelen te omvatten. Voor het voortgezet onderwijs wordt onder meer bepaald dat binnen de eerste twee leerjaren aantoonbaar aandacht wordt besteed aan de kerndoelen. Hierna stelt het onderwijs de leerlingen aantoonbaar in staat om de onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling mag worden verwacht. De onderwijsinspectie brengt aan de leerplichtambtenaar advies uit over de status van een school in relatie tot de Leerplichtwet; de leerplichtambtenaar dient dit advies bij zijn oordeel hierover te volgen.

### **2.1.9 De toezichtkaders en handelwijzen**

In de toezichtkaders zijn onderzoeksvragen geformuleerd die de inspectie gebruikt bij het beoordelen van de scholen. Onderscheid moet hierbij worden gemaakt tussen de eisen die uit de Leerplichtwet voortvloeien en eisen die dat niet doen.

De adviezen die de inspectie aan de leerplichtambtenaar (formeel: burgemeester en wethouders) uitbrengt hebben het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat belanghebbenden bezwaar kunnen aantekenen tegen een advies. Aangezien dit niet de werking van het besluit schorst kan de leerplichtambtenaar zijn oordeel ook baseren op een inspectieadvies waartegen bezwaar is gemaakt. Mocht het tegen het (negatieve) advies ingestelde bezwaar of beroep gegrond worden verklaard, dan zal de leerplichtambtenaar zijn oordeel – achteraf – moeten herzien.

Naast beide toezichtkaders heeft de inspectie ook een ‘Handelwijze bij het uitbrengen advies primair onderwijs’ en een ‘Handelwijze bij het uitbrengen van advies voort-

gezet onderwijs' opgesteld. De handelwijze betreft uitsluitend de allereerste beoordeling, die plaatsvindt om aan de leerplichtambtenaar advies te kunnen uitbrengen over de vraag of de onderwijsinstelling voldoet aan de criteria uit de Leerplichtwet.

De handelwijze bevat minder onderzoeksvragen en – op enkele punten – minder subvragen dan het toezichtkader. Als op alle onderzoeksvragen/subvragen een positief antwoord volgt geeft de inspectie een positief advies aan de leerplichtambtenaar.

## **2.2 Ten aanzien van de wijze van totstandkoming van de toezichtkaders**

### *De toepasselijke norm*

*Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen die daarbij een belang hebben in staat stellen te worden gehoord.*

### **2.2.1 Bevindingen**

De Nationale ombudsman heeft gekeken naar de wijze waarop de toezichtkaders voor het niet bekostigd onderwijs tot stand zijn gekomen. Het ging hierbij in het bijzonder om de vraag of het onderwijsveld hierbij in voldoende mate was betrokken.

Op grond van artikel 13, tweede lid, Wet op het Onderwijstoezicht voert de onderwijsinspectie overleg met onder meer vertegenwoordigers van het onderwijsveld voordat zij een toezichtkader vaststelt of wijzigt. Bij onderwerpen die betrekking hebben op de vrijheid van inrichting wordt in ieder geval overleg gevoerd met de erkende richtingen.

In 2003 werd een eerste voorstel voor een toezichtkader voorgelegd aan het betrokken onderwijsveld. Hierna vonden met zekere regelmaat overleggen plaats tussen inspectie en (een deel van) de betrokken scholen. De inspectie gaf tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aan dat zij voor deze overleggen steeds alle bij de inspectie bekende niet bekostigde scholen, die door de leerplichtambtenaar als leerplichtschool waren aangemerkt, had uitgenodigd. Al deze scholen waren in de gelegenheid geweest om mee te denken bij de ontwikkeling van de toezichtkaders en een reactie te geven op de voorstellen. Een aantal scholen had vanaf het begin kenbaar gemaakt niet mee te willen werken. Alle scholen die dit niet expliciet kenbaar hadden gemaakt en die niet aanwezig waren bij de laatste bijeenkomst waarin het uiteindelijke voorstel voor de toezichtkaders werd besproken waren door de inspectie telefonisch benaderd. Ook hun reactie was – zo nodig – toegevoegd aan de bijlage waarin de bezwaren van de scholen onder de aandacht van de minister waren gebracht.

Toen de toezichtkaders voor het niet bekostigd onderwijs werden aangeboden aan de staatssecretaris van OCW was hierbij een overzicht gevoegd van de toen nog levende bezwaren van onderwijsinstellingen, met daarbij een reactie van de inspectie.

De bezwaren van de scholen hadden deels betrekking op de keuzes van de wetgever.



Het ging hier bijvoorbeeld om het toepassen van de kerndoelen op niet bekostigde scholen. Ook bestonden er overwegende bezwaren tegen de wijze waarop de scholen geacht worden zich te verantwoorden. Ook merkten scholen op dat de wijze waarop verantwoording moest worden gegeven wel erg geënt leek te zijn op het regulier onderwijs, met een cursorisch aanbod, gecombineerd met toetsing. Voorts maakten scholen zich bezorgd over de wijze waarop invulling zou worden gegeven aan het begrip 'kwaliteit' en werd opgemerkt dat een onevenredig nadruk was gelegd op doorstroming en de ononderbroken ontwikkeling.

Op de wijze waarop scholen bij de totstandkoming van de toezichtkaders werden betrokken bestond, vanuit enkele scholen, ook kritiek. Zo waren er scholen die stelden dat zij niet of niet meer werden uitgenodigd en/of bewust buiten het proces waren gehouden, dat door hen ingebrachte agendapunten niet waren geagendeerd en dat door hen op schrift gestelde bezwaren niet of niet afdoende waren besproken. Sommige scholen gaven aan dat zij ook hadden willen meebeslissen over bijvoorbeeld de vergaderstructuur, het aanwijzen van een voorzitter en de wijze van verslaglegging; dit was nu geheel door de inspectie bepaald.

De inspectie merkte in haar reactie op het voorgaande onder meer op dat bij de presentatie van het eerste voorstel voor een toezichtkader, in 2003, bleek dat er een grote variatie aan pedagogische en levensbeschouwelijke visies binnen het desbetreffende onderwijsveld bestond. Het toezichtkader dat toen voorlag bleek ongeschikt om de grote verschillen te overbruggen. Daarom ging de inspectie in gesprek met een aantal (vrijwillige) vertegenwoordigers uit het veld om een nieuw, beter op de doelgroep toegesneden toezichtkader te ontwikkelen. Dit leidde tot de Proeve van een toezichtkader, waarin onderzoeksvragen waren geformuleerd die de minimum waarborggrenzen bevatten, maar daar niet bovenuit gingen. In dezelfde periode had de minister op verzoek van de vereniging van leerplichtambtenaren voorstellen gedaan voor wijzigingen van de Leerplichtwet. Deze voorgenomen wijzigingen waren opgenomen in de Proeve. Op verzoek van de minister bezocht de inspectie alle toen bekende scholen aan de hand van de Proeve.

In 2005 werd de Proeve breed gedragen; de betrokken scholen en inspectie waren tevreden over de openheid en de flexibiliteit van het kader. Na de inwerkingtreding van de wetwijziging werd de Proeve geactualiseerd; hierbij werden nauwelijks wijzigingen in het waarderingskader aangebracht. Alle stappen waren aan het onderwijsveld voorgelegd, waarbij veel ruimte was geboden aan inbreng vanuit het veld. Echter, niet alle bezwaren konden worden weggenomen omdat de inspectie op een aantal voor de scholen principiële punten aan wettelijke voorschriften is gebonden.

### **2.2.2 Beoordeling**

Uit de kritiek die bij sommige scholen ook nu nog bestaat op de toezichtkaders voor het niet bekostigd onderwijs leidt de Nationale ombudsman af dat het toezichtkader onderwerp is van discussie en niet algemeen wordt aanvaard. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat een deel van de criteria, namelijk de wettelijke, niet onderhandelbaar zijn; sommige scholen lijken zich echter vooral tegen deze criteria te verzetten.

Ook spelen de grote verschillen tussen de niet bekostigde scholen een belangrijke rol. De toezichtkaders voor het niet bekostigd onderwijs zijn van toepassing op scholen die uiteenlopen van traditioneel tot radicaal vernieuwend. Duidelijk mag zijn dat geen sprake is van een homogeen onderwijsveld. Er is voor gekozen om voor alle B3-scholen één toezichtkader PO en VO te maken en daarbij geen differentiatie aan te brengen naar de achtergronden van de school. De inspectie gaat ervan uit dat de toezichtkaders voldoende ruimte bieden om alle categorieën niet bekostigd onderwijs te omvatten. Daarom wordt in de toezichtkaders rekening gehouden met een breed scala aan mogelijkheden, bijvoorbeeld waar het de verantwoording betreft. Naar de mening van de Nationale ombudsman is op deze wijze voldoende rekening gehouden met de verschillen tussen de niet bekostigde scholen.

Een ander punt betreft de wijze waarop de scholen zijn betrokken bij het geven van nadere invulling aan de toezichtkaders. Blijkbaar bestond er tussen de scholen en de inspectie verschil van mening over de vraag welke scholen bij de vaststelling van de toezichtkaders moesten worden betrokken. In de Wet op het Onderwijstoezicht is dit ook niet zeer duidelijk gedefinieerd. Uit de wetsgeschiedenis bij de Wet op het Onderwijstoezicht blijkt dat het overleg zal moeten plaatsvinden met ‘de vertegenwoordigers van het niet bekostigd onderwijs’. Of het hierbij al dan niet moet gaan om vertegenwoordigers van ‘erkende’ scholen is naar de mening van de Nationale ombudsman niet duidelijk; er wordt wel gesproken over ‘erkende richtingen’, maar de wetgeschiedenis geeft geen aanwijzingen dat hierbij is gedacht aan al dan niet ‘erkende’ particuliere scholen. Daarnaast zag een deel van de scholen voor zichzelf een actievere rol weggelegd bij de wijze waarop invulling werd gegeven aan de bijeenkomsten die plaatsvonden. Naar de mening van deze scholen speelde de inspectie hierbij een te bepalende rol.

De Nationale ombudsman acht het niet onbegrijpelijk dat de inspectie, gezien haar verantwoordelijkheden, het voortouw heeft genomen. Wel ziet hij aanleiding om op dit punt aanbevelingen te doen.

### **2.2.3 Aanbevelingen**

De Nationale ombudsman ziet aanleiding om de minister van OCW de volgende aanbevelingen te doen in verband met toekomstige aanpassingen van de toezichtkaders voor het niet bekostigd onderwijs:

1. Leg, in een reglement, vast hoe de raadpleging van scholen bij toekomstige aanpassingen van de toezichtkaders zal plaatsvinden. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de volgende punten:
  - welke scholen worden bij de aanpassingen van de toezichtkaders betrokken. Streef hierbij naar een formulering die een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van het betrokken onderwijsveld omvat;
  - op welke wijze zullen de raadpleging van het onderwijsveld en de besluitvorming plaatsvinden.
2. Nodig alle betrokken scholen vooraf uit kenbaar te maken of ze willen deelnemen aan een raadpleging.

## **2.3 Ten aanzien van de wijze waarop de inspectie de toezichtkaders toepast**

In de rapportage van het onderzoek dat de inspectie in augustus 2006 uitbracht ging zij nader in op de knelpunten die zich bij het niet bekostigd onderwijs voordeden. Het ging daarbij ook om de mogelijke effecten van de nieuwe wet- en regelgeving. Vastgesteld werd dat de problemen zich met name voordeden rond de verantwoording van het leerstofaanbod en de registratie van de voortgang in de ontwikkeling en de resultaten van leerlingen.

Een ander knelpunt dat de inspectie signaleerde betrof in het bijzonder het voortgezet onderwijs. Zij stelde vast dat uitsluitend de scholen die op commerciële basis draaiden in staat waren om aan de bevoegdheids- en inrichtingseisen te voldoen.

### ***De toepasselijke norm***

*Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.*

### **2.3.1 De leerresultaten**

#### **2.3.1.1 Bevindingen**

Uit de leerresultaten kan worden afgeleid hoeveel een school een leerling weet bij te brengen, wat de toegevoegde waarde van een school is. De onderwijsinspectie beoordeelt of de resultaten van de leerlingen ten minste liggen op het niveau dat mag worden verwacht.

Voor het basisonderwijs is met name van belang dat het onderwijs mede de grondslag legt voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs moet leerlingen opleiden tot een vervolgopleiding op hun niveau (mbo, hbo of wo). De inspectie gaat hierbij na of de door de leerlingen behaalde resultaten overeenkomen met de eerder vastgestelde verwachtingen van de school, ouders en leerlingen. Scholen hebben een inspanningsverplichting om zoveel mogelijk leerlingen naar een diploma of kwalificatie toe te leiden, zo wordt in het toezichtkader aangegeven.

#### **2.3.1.2 Beoordeling**

Radicale vernieuwers maken geen duidelijk onderscheid tussen de basisschool en het voortgezet onderwijs. Daarnaast is het behalen van een eindkwalificatie niet het uitgangspunt. Kinderen kiezen, in de visie van deze scholen, hun eigen ontwikkelingsweg en ondernemen activiteiten op het moment dat zij deze nodig hebben. Door geen invloed uit te oefenen op het leerproces zullen kinderen uiteindelijk die vaardigheden gaan ontwikkelen die ze nodig hebben in de maatschappij, zo is het uitgangspunt. Het gevolg hiervan zal onder meer kunnen zijn dat deze kinderen, waar het de bereikte resultaten betreft, niet in de pas lopen met kinderen in het reguliere onderwijs.

Op het eerste gezicht lijkt het criterium 'leerresultaten' dan ook lastig toepasbaar

op de vernieuwers. Zo houdt de aanduiding 'het niveau dat mag worden verwacht' in dat een vergelijking kan worden gemaakt met leeftijdgenoten in het regulier onderwijs, althans, indien de school beschikt over daartoe geschikte gegevens. Een vergelijking die waarschijnlijk lastig te maken zal zijn en daardoor al snel in het nadeel van de radicale vernieuwers zal uitvallen.

Als de school niet over dergelijke gegevens beschikt wordt gekeken of de individuele leerling een kennisniveau bereikt dat, gelet op eerdere beoordelingen daarvan, te verwachten is. Dit zal beter aansluiten bij hetgeen de radicale vernieuwers voor ogen staat: zo wordt het kind vergeleken met zichzelf. Ook dan echter zal de inspectie op enige wijze willen kunnen vaststellen of het kind voldoende leert.

Met name op het punt van de leerresultaten bestaat het risico van een té vergaande beperking van de onderwijsvrijheid, zo is de inschatting van de Nationale ombudsman. Vooral hier wordt zichtbaar dat de eisen die aan niet bekostigde scholen worden gesteld niet altijd goed zullen samengaan met de uitgangspunten van deze scholen.

Aangezien de onderwijsinspectie pas vanaf 2009 aan dit criterium zal toetsen is nog niet duidelijk óf en hoe de radicale vernieuwers en de inspectie elkaar hierin zullen vinden. De Nationale ombudsman laat zich niet op voorhand uit over de vraag of daadwerkelijk sprake zal zijn van inperking van de onderwijsvrijheid op dit punt. Wel zal hij de ontwikkelingen blijven volgen.

### **2.3.2 Verantwoording van de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen en van de leerresultaten**

#### **2.3.2.1 Bevindingen**

De opbrengsten van het onderwijs worden beoordeeld op basis van de resultaten die leerlingen aan het eind van het leerproces hebben bereikt. Maar ook de voortgang bij het bereiken van door de school te stellen tussendoelen moet in het toezicht aan de orde komen. Eén van de onderzoeksvragen in de toezichtkaders is dan ook: "Wordt de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen gevolgd?". De kernvraag hier is hoe de school zichtbaar maakt dat leerlingen nu iets beheersen dat zij eerder niet onder de knie hadden. De inspectie verwacht van scholen dat zij deze voortgang ten minste volgen bij de mondelinge taalontwikkeling, de ontwikkeling van de geletterdheid (technisch lezen, begrijpend lezen en schrijven, waaronder spelling) en de ontwikkeling op het terrein van rekenen en wiskunde.

De school kan gebruik maken van een landelijk genormeerde (eind)toets als de Citotoets, maar ook kan zij bijvoorbeeld gebruik maken van evaluatieportfolio's om zich te verantwoorden over de bereikte leerresultaten en over de voortgang in de ontwikkeling. Ook zijn er scholen die verwijzen naar leermaterialen die de leerlingen succesvol hebben doorgewerkt. Scholen kunnen zich verantwoorden op een wijze die past bij hun opvattingen over leren en onderwijzen en over het meten van vorderingen, zo geeft de inspectie aan.

De inspectie stelt zich op het standpunt dat van scholen mag worden verwacht dat het eigen leerlingvolgsysteem niet alleen minimaal de voor het onderwijs relevante ontwikkelingsgebieden omvat, maar ook dat de voortgang van de leerlingen op deze ontwikkelingsterreinen minimaal tweemaal per schooljaar wordt geëvalueerd en wordt geregistreerd op een wijze die voor derden inzichtelijk is.

### **2.3.2.2 Beoordeling**

Het afnemen van testen en toetsen gaat niet goed samen met de uitgangspunten van de vernieuwende scholen. Het gevolg hiervan is dat een relatief eenvoudige manier om de opbrengsten van het onderwijs te verantwoorden voor de vernieuwers niet of nauwelijks een optie is. Daarom geeft de inspectie scholen de mogelijkheid om verantwoording van de resultaten van leerlingen op leerlingniveau te laten plaatsvinden. Wel stelt zij eisen aan de wijze waarop scholen hieraan invulling geven, onder meer ten aanzien van de aard van de opgenomen informatie, de inzichtelijkheid en de frequentie waarmee evaluaties plaatsvinden. Overigens constateerde de inspectie bij het onderzoek dat zij in de periode 2005/2006 uitvoerde dat de registratie van de voortgang, bij scholen waarover zij toen negatief oordeelde, over het algemeen te summier was. De informatie die werd vastgelegd ging merendeels over aspecten van gedrag die de sociaal-emotionele ontwikkeling raken en veel minder over de cognitieve ontwikkeling van leerlingen. Dit wijst erop dat het probleem mede is gelegen in de wijze waarop deze scholen één en ander documenteren.

Volgens de Nationale ombudsman biedt de inspectie de scholen voldoende mogelijkheden om zich te verantwoorden op een wijze die geen afbreuk doet aan de uitgangspunten van radicale vernieuwers. Tijdens de bezoeken die medewerkers van de Nationale ombudsman aan scholen brachten, is bovendien gebleken dat de inspecteurs van de onderwijsinspectie de scholen de ruimte geven om de ontwikkeling van leerlingen te verantwoorden op een wijze die meer bij de school past. Alle scholen moeten dan ook in staat worden geacht om de voortgang van hun leerlingen afdoende te documenteren.

## **2.3.3 Verantwoording van het leerstofaanbod**

### **2.3.3.1 Bevindingen**

Het leerstofaanbod wordt door de inspectie bepalend geacht voor onder meer de inhoud van de kennis en vaardigheden die leerlingen zich door middel van het onderwijs kunnen verwerven. De inspectie neemt dit aspect daarom mee in haar kwaliteitsbeoordeling. Ook kijkt zij daarbij naar bijvoorbeeld de samenhang in de leerstof, hoe deze aansluit op de kennis van de leerlingen en in welke mate rekening wordt gehouden met de verscheidenheid tussen leerlingen. Sommige aspecten zijn wettelijk vastgelegd; zo is een aantal onderwijsgebieden als kerndoelen verplicht gesteld.

In het toezichtkader voor het primair onderwijs is dat uitgewerkt in de volgende

onderzoeksvraag: “Bereidt het leerstofaanbod de leerlingen voor op het vervolgonderwijs?” Subvragen zijn onder meer of de leerinhouden Nederlandse taal, rekenen en wiskunde dekkend zijn voor de kerndoelen.

Voor het voortgezet onderwijs wordt onder meer nagegaan of het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren dekkend is voor de kerndoelen van de onderbouw en of het leerstofaanbod, aansluitend aan de kerndoelen, de leerlingen in staat stelt hun onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling mag worden verwacht.

Bij het onderzoek dat de inspectie in de periode 2005/2006 uitvoerde bleek dat radicale vernieuwers de gangbare onderwijsmethoden geheel of gedeeltelijk loslieten. De kerndoelen speelden bij een deel van de vernieuwers geen aantoonbare rol bij de totstandkoming of realisering van het aanbod. Van verantwoording achteraf over de mate waarin de geboden leerinhouden zich verhielden tot de kerndoelen was bij een deel van de scholen geen sprake. Ook stelde de inspectie vast dat de meeste scholen niet aan aanbodregistratie deden.

### **2.3.3.2 Beoordeling**

Het probleem lijkt hier vooral te zitten in de wijze waarop het leerstofaanbod zich verhoudt tot de kerndoelen; de leerinhouden Nederlandse taal en rekenen en wiskunde moeten – in het basisonderwijs – dekkend zijn voor deze kerndoelen. Ook in het voortgezet onderwijs spelen de kerndoelen een rol, in het bijzonder in de onderbouw.

Het gaat hier niet om de vraag of de leerlingen de kerndoelen, op enig moment, zullen beheersen maar om het leerstofaanbod van de school. De verantwoording op dit punt heeft dan ook betrekking op het aanbod in relatie tot de kerndoelen; deze verantwoording mag achteraf plaatsvinden.

Met de wijziging van de Leerplichtwet is duidelijk geworden dat het niet bekostigd onderwijs ook aan de kerndoelen dient te voldoen. Dat is voor de Nationale ombudsman een gegeven.

Voor zover de verantwoording een knelpunt oplevert: van de betrokken scholen mag, naar de mening van de Nationale ombudsman, worden verwacht dat zij zich voldoende inspannen om de gevraagde verantwoording te geven.

## **2.3.4 Het voortgezet onderwijs: bevoegdheid leerkrachten**

### **2.3.4.1 Bevindingen**

Een probleem dat zich met name bij de vernieuwers voordoet is dat er onvoldoende bevoegde leerkrachten beschikbaar zijn voor de verschillende vakken die de leerlingen kunnen/moeten volgen. Dat hangt overigens vooral samen met het feit dat een deel van de niet bekostigde scholen een laag lesgeld vraagt en hierdoor geheel of deels afhankelijk is van vrijwilligers. De scholen die wel op commerciële basis draaien lijken voldoende bevoegde leerkrachten aan te kunnen trekken. Het vragen van kostendeckende leselden zal voor de

vernieuwers echter geen optie zijn daar dit niet bij hun uitgangspunten past. Daarnaast spelen de tekorten aan bevoegde leerkrachten in het gehele onderwijsveld een rol.

#### **2.3.4.2 Beoordeling**

Een zekere marge zal de inspectie de niet bekostigde scholen naar het oordeel van de Nationale ombudsman moeten laten. Hierbij mogen aan het niet bekostigd onderwijs geen verdergaande eisen worden gesteld dan die in dit opzicht aan het bekostigd onderwijs worden gesteld.

#### **2.3.4.3 Aanbeveling**

3. Leg vast welke minimumeisen worden gesteld voor zover het de bevoegdheid van de leerkrachten betreft en sluit hierbij zoveel mogelijk aan op hetgeen in het regulier onderwijs gebruikelijk is.

### **2.3.5 Het voortgezet onderwijs: het leerstofaanbod**

#### **2.3.5.1 Bevindingen**

De wet stelt eisen aan de invulling van de eerste twee jaar van het voortgezet niet bekostigd onderwijs (de onderbouw); het leerstofaanbod in de onderbouw moet dekkend zijn voor de kerndoelen. Verder geldt de eis dat het leerstofaanbod aansluitend aan de kerndoelen de leerlingen in staat stelt hun onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling mag worden verwacht.

#### **2.3.5.2 Beoordeling**

Zoals hiervoor werd aangegeven dient het niet bekostigd onderwijs ook aan de kerndoelen te voldoen; dat is voor de Nationale ombudsman een gegeven. Ook hier geldt voorts dat van de betrokken scholen mag worden verwacht dat zij zich voldoende inspannen om de gevraagde verantwoording aan de inspectie te geven.

## 2.4 De criteria en de consequenties

### *De toepasselijke norm*

*Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.*

### 2.4.1 Bevindingen

De niet bekostigde scholen hebben te maken met eisen die deels bindend zijn (gebaseerd op de Leerplichtwet) en met eisen die dat niet zijn, de kwaliteitseisen uit de Wet op het Onderwijstoezicht. In een aantal gevallen vallen de eisen uit de Leerplichtwet samen met de kwaliteitseisen, hetgeen de overzichtelijkheid niet ten goede komt.

De inspectie heeft voor het primair en het voortgezet onderwijs twee documenten opgesteld, het toezichtkader en de handelwijze. De handelwijze bevat alleen de eisen die verband houden met de Leerplichtwet en is opgesteld voor de eerste toetsing van nieuwe niet bekostigde scholen. Het toezichtkader bevat Leerplichtweteisen én kwaliteitseisen en is opgesteld voor het vervolgtoezicht.

### 2.4.2 Beoordeling

De inspectie heeft bij het opstellen van beide documenten naar volledigheid gestreefd; hierdoor kunnen scholen echter niet eenvoudig vaststellen welke eisen op de Leerplichtwet zijn gebaseerd en welke het kwaliteitstoezicht betreffen. Duidelijkheid op dit punt is echter wel van groot belang voor de scholen; de consequenties die zijn verbonden aan het niet voldoen aan de verschillende soorten eisen zijn niet gelijk. Een eerste beoordeling die niet goed uitvalt leidt tot een negatief advies aan de leerplichtambtenaar. Hoewel tegen dit advies bezwaar kan worden aangetekend treedt het wel direct in werking. Wanneer bij een vervolgonderzoek tekortkomingen worden geconstateerd waar het de eisen uit de Leerplichtwet betreft krijgt de school een redelijke termijn om de tekortkomingen op te heffen.

### 2.4.3 Aanbeveling

4. Maak ten behoeve van het toezicht op het niet bekostigd onderwijs op bondige wijze duidelijk wat het toezicht inhoudt (vergelijkbaar met de wijze waarop dat gebeurt in de brochure die voor het bekostigd onderwijs is opgesteld).



## 2.5. Vergunningplicht?

### *De toepasselijke norm*

*Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.*

### 2.5.1 Bevindingen

Het oprichten van een particuliere school mag niet afhankelijk worden gemaakt van een (voorafgaande) vergunning; dat levert strijd met artikel 23 Grondwet op. Tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel tot wijziging van de Leerplichtwet in 2007 gaf de regering (in de Nota naar aanleiding van het verslag) aan dat daarvan naar haar mening ook geen sprake was. Ook gaf zij aan dat niet tot sluiting van scholen zou worden overgaan. Iedereen die dat wil kan een school oprichten; wel stelt de Leerplichtwet vervolgens een aantal eisen aan de school. Stelt de inspectie vast dat een school niet aan één of meer van deze eisen voldoet, dan zal dat resulteren in een negatief advies aan de leerplichtambtenaar. Deze zal vervolgens de ouders benaderen en hen erop wijzen dat zij hun kind(eren) moeten inschrijven op een school die wel aan de eisen van de Leerplichtwet voldoet. Wanneer de ouders hiertoe niet overgaan volgen strafsancities.

In zijn advies bij bovengenoemd wetsvoorstel gaf de Raad van State nog aan dat op sommige punten de indruk werd gewekt dat de nog nader uit te werken criteria zouden moeten worden gebruikt om, na een verplicht gestelde melding en voorafgaand aan het daadwerkelijke begin van het onderwijs, een oordeel te geven over de status van de school in verband met de Leerplichtwet. Zou het voorstel in die zin nader worden ingevuld of gewijzigd dan zou een nieuwe toets aan artikel 23, tweede lid, Grondwet nodig zijn.

Uiteindelijk is de regering afgestapt van het oorspronkelijke uitgangspunt dat na een verplicht gestelde melding door de minister een oordeel zou worden gegeven over de status van een school. Omdat er geen sprake is van melding en beoordeling vooraf is ook geen sprake van strijd met artikel 23 Grondwet, zo werd opgemerkt. De Nationale ombudsman constateert dat deze opmerking slechts juist is voor zover in de dagelijkse praktijk direct noch indirect sprake is van enige beoordeling vooraf.

De Wet op het Primair Onderwijs en de Wet op het Voortgezet Onderwijs bepalen dat een niet bekostigde school, binnen vier weken na oprichting, daarvan kennis dient te geven aan de minister van OCW. De minister stelt vervolgens de inspectie op de hoogte en deze bezoekt aansluitend, na aankondiging vooraf, de school voor het uitbrengen van een advies. Overigens verwacht de inspectie niet dat recent gestarte scholen op alle onderdelen voorbeelden uit de praktijk kunnen aanreiken, zo wordt in de handelwijze aangegeven. Van belang is dat, grondig en traceerbaar voor de inspectie, is nagedacht over de wijze waarop de school aan de voorwaarden die de wetgever heeft gesteld inhoud wil geven.

### **2.5.2 Beoordeling**

De Nationale ombudsman is van oordeel dat zich hier, in relatie tot de vrijheid van onderwijs, ook risico's kunnen voordoen. Zeker wanneer de inspectie een nieuw opgerichte school kort na deze oprichting bezoekt, bestaat de kans dat de school nog onvoldoende 'kan laten zien'. Ook zal het voor de nieuwe school naar verwachting nog niet duidelijk zijn wat in dat stadium wordt verwacht. Dit schoolbezoek zal echter direct tot een advies aan de leerplichtambtenaar leiden. Dat belanghebbenden tegen een eventueel negatief advies bezwaar kunnen maken doet niet af aan het feit dat de vérstrekkende gevolgen van het negatieve advies direct zullen intreden. Dit leidt zowel voor de school als voor ouders en kinderen tot een onduidelijke situatie; ook zal deze situatie mogelijk invloed hebben op de bereidheid van ouders om hun kinderen op een dergelijke school in te schrijven. Eén en ander zou ertoe kunnen leiden dat het oprichten van een niet bekostigde school in de praktijk een onmogelijke opgave wordt.

### **2.5.3 Aanbevelingen**

5. Breng aan nieuw opgerichte scholen eerst een oriënterend bezoek met als doel de nieuwe school te informeren en afspraken te maken over het vervolgtraject.
6. Laat het eigenlijke inspectiebezoek pas plaatsvinden nadat de nieuw opgerichte school een redelijke termijn is gegund om aan de voorwaarden te voldoen.
7. Gun nieuw opgerichte scholen, die bij het eerste inspectiebezoek tekortkomingen laten zien, een redelijke termijn om aanpassingen door te voeren en geef daarna pas een definitief advies.

## **Bijlage 1 De bevindingen van het onderzoek**

### **1. Een eerste verkenning**

#### **1.1 De Leerplichtwet**

De Leerplichtwet legt aan ouders, en onder bepaalde omstandigheden ook aan leerlingen, verplichtingen op. Zo moeten ouders ervoor zorgen dat hun kinderen, als zij in de leerplichtige leeftijd zijn, worden ingeschreven aan een school in de zin van de Leerplichtwet en dat zij deze geregeld bezoeken.

Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet is opgedragen aan burgemeester en wethouders; zij wijzen daartoe een of meer leerplichtambtenaren aan. De leerplichtambtenaar van de gemeente dient vast te stellen of leerplichtige leerlingen zijn ingeschreven aan een school waar zij onderwijs volgen dat op grond van de Leerplichtwet voldoet. Als dat naar zijn/haar mening niet het geval is zal de leerplichtambtenaar proces-verbaal opmaken en de Officier van Justitie informeren. Aan de ouders kan in dat geval een boete of zelfs hechtenis worden opgelegd.

#### **1.2 Het oprichten van een school**

In Nederland worden de meeste scholen voor primair en voortgezet onderwijs door de overheid bekostigd. De overheid richt openbare scholen op. Als privépersonen een school willen oprichten en deze school voor bekostiging in aanmerking willen laten komen zal aannemelijk moeten worden gemaakt dat er voldoende belangstelling bestaat voor de school, waarbij de richting van de school ook een rol speelt. Bij 'richting' gaat het om de godsdienstige of levenbeschouwelijke opvattingen van de oprichter(s) van de school. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een islamitische of antroposofische school.

Het is ook mogelijk een school op te richten zonder – voorafgaande – inmenging van de overheid. Wanneer de oprichter van de school niet voor bekostiging in aanmerking wil komen speelt de vraag of voldoende belangstelling voor de school zal bestaan geen rol, althans niet voor de overheid. De vrijheid om, zonder inmenging van de overheid vooraf, een school op te richten is onder meer gebaseerd op artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

De vrijheid om een school op te richten is echter niet absoluut. Zo zal de oprichter van een school te maken krijgen met wet- en regelgeving. Deels gaat het om wet- en regelgeving die niet direct samenhangt met het geven van onderwijs, bijvoorbeeld rond het personeel en de eisen die aan het schoolgebouw worden gesteld.

Ook zal de oprichter van de nieuwe school al snel te maken krijgen met onderwijswetgeving. Wanneer een school onderwijs wil gaan verzorgen voor kinderen in de leerplichtige leeftijd zal deze bijvoorbeeld geconfronteerd worden met de Leerplichtwet.

### 1.3 De vrijheid van onderwijs

#### ***Het tweede lid van artikel 23 Grondwet bepaalt:***

*“Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.”*

Aan het begrip ‘vrij’ worden in de literatuur verschillende betekenissen toegekend. De (rechts)persoon die het onderwijs wil geven is vrij om dat, zonder voorafgaande inmenging van de overheid, te doen. Het mag ook niet zo zijn dat de overheid – voorafgaande – beperkingen of voorwaarden aan het geven van onderwijs verbindt die zo ver gaan dat het geven van onderwijs feitelijk onmogelijk wordt gemaakt. Een andere betekenis van ‘vrij’ is de vrijheid van richting en inrichting. De aanbieder van het onderwijs kan de inhoud van het onderwijs en de manier waarop hij het geeft zelf bepalen.

Verder wordt het ouderrecht gezien als een aspect van artikel 23, tweede lid, Grondwet: het geeft ouders de vrijheid om zelf onderwijs voor hun kinderen te kiezen dat past bij hun opvoedkundige opvattingen. Het ouderrecht kan wellicht zelfs worden gezien als het meest belangrijke aspect van artikel 23 GW.

#### ***Zoontjens formuleert het als volgt:***

*“Vrijheid van onderwijs duidt op dit moment toch voor alles op de mate waarin het individu zich kan verzekeren van onderwijs voor zijn kinderen dat aansluit bij zijn opvattingen over vorming tot het goede leven. Die vrijheid heeft zowel betrekking op de keuze uit bestaand aanbod als op de oprichting van nieuwe scholen. Bovendien hoeven de hier bedoelde opvattingen niet beperkt te blijven tot religie of levensbeschouwing. Zij omvatten in beginsel elke zienswijze omtrent relevant onderwijs, of die nu van inhoudelijke of methodische (pedagogisch-didactische) aard is.”<sup>1</sup>*

Het is echter niet zo dat de vrijheid van onderwijs onbeperkt is; artikel 23, tweede lid Grondwet geeft de overheid de mogelijkheid om deze vrijheid te beperken door het uitoefenen van toezicht. Dit betekent echter niet dat de overheid een bepaalde onderwijsvorm bij voorbaat mag verbieden of bij voorbaat feitelijk onmogelijk mag maken. Het beginsel van vrijheid van onderwijs staat geen preventief of feitelijk verbod op het geven van onderwijs toe. Met toezicht wordt bedoeld op het controleren van de naleving van wettelijke voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Prof. mr. P.J.J. Zoontjens, ‘Zorgplichten in het onderwijs. Ondraaglijke lichtheid of serieus geschut?’, RegelMaat afl. 2008/4.

<sup>2</sup>“Het geven van thuis-onderwijs is vrij. Thuisonderwijs en artikel 23 lid 2 van de Grondwet”, mw. mr. J. Sperling, NTOR 1 - april 2007.

## 1.4 Het toezicht door de inspectie van het onderwijs

### 1.4.1 De Wet op het Onderwijstoezicht

De Wet op het Onderwijstoezicht, die op 1 september 2002 in werking trad, geeft invulling aan de toezichthoudende taken van de inspectie. Deze wet is ook van toepassing op het niet bekostigd onderwijs.

In het Regeerakkoord van het toenmalige kabinet was neergelegd dat gestreefd moest worden naar een verdere vergroting van autonomie en naar een verdere deregulering in het onderwijs.<sup>3</sup> Eén van de kernthema's van het Regeerakkoord was het aanspreken van de onderwijsinstellingen op kwaliteit. Uitgangspunt daarbij was dat de instellingen de kwaliteit van hun eigen onderwijs dienen te bewaken en te verbeteren en dat zij daarover verantwoording afleggen, zowel aan de directe omgeving als aan de maatschappij.

Verder werd erop gewezen dat het een taak van de overheid is om voldoende eenheid en gemeenschappelijkheid in het onderwijsstelsel te waarborgen, en dat ervoor moest worden gezorgd dat iedere instelling van voldoende niveau zou zijn. Daarenboven moest optimale kwaliteit worden bevorderd.

Bij de eisen die aan de scholen worden gesteld werd in de Memorie van Toelichting bij de Wet op het Onderwijstoezicht een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de zogenoemde deugdelijkheidseisen en de 'overige kwaliteitseisen'. Bij deugdelijkheidseisen gaat het om objectiveerbare criteria die voor alle instellingen gelden. Denk hierbij aan de bevoegdheidseisen die aan de leraren worden gesteld en aan de kerndoelen (bijvoorbeeld: Nederlandse taal, rekenen en wiskunde). Deze eisen zijn voor de onderwijsinstelling bindend; aan niet naleving kunnen (voor bekostigde scholen) bekostigings sancties worden verbonden.

De kwaliteitseisen zijn geen vooraf te stellen (bekostigings)eisen, maar geven wel inzicht in wat de wetgever belangrijk acht. De concrete inhoud van deze eisen wordt niet bij of krachtens wet vastgesteld, maar in een door de inspectie op te stellen beleidsregel (het toezichtkader). In juridische zin zijn deze eisen niet bindend. Dat wil niet zeggen dat een negatief oordeel van de inspectie over naleving van deze eisen niet tot gevolgen voor de instelling kan leiden; de rapportages van de inspectie worden openbaar gemaakt en de school krijgt gedurende een bepaalde periode te maken met geïntensiveerd toezicht. Ook publiceert de inspectie op haar website een overzicht van zeer zwakke scholen.

Overigens overlappen de deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen elkaar in een aantal gevallen.

Over het toezicht op het niet bekostigd onderwijs werd in de Memorie van Toelichting nog opgemerkt dat de inspectie zich hier terughoudender zou moeten opstellen, dit gezien het uitgangspunt dat instellingen niet meer mogen worden belast dan noodzakelijk is. Dit zou alleen anders zijn voor zover dezelfde wettelijke voorschriften gelden voor het bekostigd en niet bekostigd onderwijs.

<sup>3</sup> TK 2000-2001, 27 783, nr. 3.

### 1.4.2 Het toezicht

Op grond van artikel 3, tweede lid sub a van de Wet op het Onderwijstoezicht omvat het toezicht onder meer:

*“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,”*

De inspectie dient hierbij ook de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, onder meer door het voeren van overleg met het bestuur en personeel van de instelling.

Het onderzoek naar de naleving van voorschriften ‘bij of krachtens onderwijswet gegeven’ heeft bijvoorbeeld betrekking op de Wet op het primair onderwijs en de Leerplichtwet (dit zijn de hiervoor al aangehaalde deugdelijkheidseisen).

De ‘overige aspecten van kwaliteit’ worden in artikel 11 van de Wet op het Onderwijstoezicht opgesomd. Het gaat om de opbrengsten van het onderwijs (leerresultaten en voortgang in de ontwikkeling van leerlingen) en de inrichting van het onderwijsleerproces (onder meer leerstofaanbod, pedagogisch klimaat, didactisch handelen van de leraren en de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens).

De inspectie dient haar werkwijze vast te leggen in toezichtkaders, die door de minister van OCW moeten worden goedgekeurd. Het vaststellen of wijzigen van toezichtkaders dient te worden voorafgegaan door overleg met onder meer vertegenwoordigers van het onderwijsveld. In het toezichtkader legt de inspectie haar eigen werkwijze vast. De minister kan wel een aanwijzing ten aanzien van de inhoud van het toezichtkader geven maar zal hiermee, nadat overeenstemming is bereikt tussen de relevante partijen, terughoudend zijn.

Indien de kwaliteit van het onderwijs, naar het oordeel van de inspectie, ernstig of langdurig tekortschiet informeert zij de minister en doet zij voorstellen over te treffen maatregelen.

### 1.4.3 Kwaliteit

Met de inwerkingtreding van de Wet op het Onderwijstoezicht is kwaliteit een meer nadrukkelijke rol gaan spelen bij het toezicht door de inspectie. Nu is ‘kwaliteit’ een lastig begrip: het is weinig objectief.

In 1999 bracht de Onderwijsraad het advies ‘Schoolkwaliteit in beeld’ uit.<sup>4</sup> In dit advies ging de Raad onder meer in op de vraag, wat moet worden verstaan onder de kwaliteit van een school. Hoewel de Raad dit begrip breed opvatte stelde hij de opbrengsten van scholen toch centraal. Omdat de opbrengsten van een school in belangrijke mate worden bepaald door het beginniveau van de leerling zal moeten worden bepaald wat de toegevoegde waarde van de school is, zo stelde de Raad vast. Een goede school weet veel leerlingen te brengen tot minstens het prestatieniveau dat op grond van hun beginniveau mag worden

<sup>4</sup> Onderwijsraad, Advies ‘Schoolkwaliteit in beeld’, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Adviesnummer: 990487/368, 20 oktober 1999. De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege dat gevraagd en ongevraagd adviseert over de hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs.

verwacht. Ook is de Raad nagegaan welke kenmerken van scholen de direct betrokkenen van belang vinden voor de kwaliteit van een school. Ouders en leerlingen bleken vooral ‘zachte’ kenmerken van een school belangrijk te vinden: sfeer, schoolklimaat, pedagogisch klimaat, leerlingbegeleiding. Opbrengsten werden in mindere mate van belang gevonden, hoewel de Raad signaleerde dat de belangstelling hiervoor leek toe te nemen.

De Raad achtte gegevens over de doeltreffendheid en doelmatigheid van scholen een belangrijke indicatie van de kwaliteit (mits rekening wordt gehouden met de beginsituatie van leerlingen). Bovendien zijn gegevens over de opbrengsten in principe meetbaar en vergelijkbaar, zo gaf hij aan.

De vormgeving van de andere genoemde kwaliteitseisen behoren, naar de mening van de Raad, tot de inrichtingsvrijheid van de scholen.

## **2. Het niet bekostigd onderwijs: de situatie tot 31 augustus 2007**

### **2.1 Wijziging van de leerplichtwet**

Zoals hiervoor al werd opgemerkt stelt de Leerplichtwet eisen aan de school waarop kinderen in de leerplichtige leeftijd onderwijs krijgen. Tot 31 augustus 2007 werd als school in de zin van de Leerplichtwet gezien:

*“1. een openbare of een uit de openbare kas bekostigde bijzondere basisschool, speciale school voor basisonderwijs, school voor speciaal onderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of dagschool voor voortgezet onderwijs, dan wel een openbare of een uit de openbare kas bekostigde bijzondere instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs;*

*(...)*

*3. een andere dagschool die, wat de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van de leraren betreft, overeenkomt met een van de onder 1 genoemde scholen;...”*

De in het derde lid genoemde ‘overeenkomstige inrichting’ zorgde in de praktijk voor de nodige problemen; niet duidelijk was wat daaronder nu precies moest worden verstaan.

In veel gevallen was het zo dat leerplichtambtenaren de Inspectie van het Onderwijs om advies vroegen; deze instantie heeft immers de nodige expertise op dit terrein. Aan de hand van het advies van de inspectie kon de leerplichtambtenaar vervolgens een beslissing nemen over de leerplichtige leerlingen die aan de desbetreffende school waren ingeschreven.

Dat nam uiteraard niet weg dat ook de inspectie een manier moest vinden om om te gaan met het weinig duidelijke ‘overeenkomstige inrichting’. Bovendien was de adviesrol van de inspectie niet wettelijk vastgelegd.

Een ander probleem van de toenmalige werkwijze betrof de mogelijke rechts-

ongelijkheid. Bij het oordeel over een school konden verschillende leerplichtambtenaren betrokken zijn, namelijk wanneer de leerlingen van die school uit verschillende plaatsen afkomstig waren. Te meer daar het vragen van advies aan de inspectie niet was voorgeschreven kon het voorkomen dat leerplichtambtenaren niet op één lijn zaten.

Daarnaast speelde de oprichting van de zogenoemde Iederwijsscholen, vanaf 2002. Tot die tijd had het particulier onderwijs zich redelijk in de luwte bevonden, vanaf dat moment echter kwam het volop in de belangstelling te staan. Vanaf begin 2002 werden diverse malen Kamervragen gesteld over Iederwijsscholen, onder meer over de bevoegdheid van docenten, het lesrooster en de examennormen.

De staatsecretaris van OCW gaf in reactie op deze Kamervragen onder meer aan te zullen bevorderen dat een wijziging van de Leerplichtwet zou worden ingediend waarin de adviesrol van de Inspectie van het Onderwijs aan de Leerplichtambtenaar als bindend zou worden vastgelegd. Verder werd benadrukt dat het beleid was gericht op het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs; het pedagogisch-didactisch principe dat door een school wordt nagestreefd is aan die school zelf.

Op 5 juni 2003 bood de minister van OCW de Tweede Kamer een notitie aan over het particulier onderwijs; deze notitie was tot stand gebracht op verzoek van de Vaste Kamercommissie voor OCW. Hierin werd onder meer het volgende aangegeven:

*“De positie van het particulier primair en voortgezet onderwijs is op dit moment niet naar tevredenheid geregeld in de wet- en regelgeving. Het gaat in hoofdzaak om de volgende twee knelpunten:*

- 1. Er is geen goede regeling voor de aanmerking van een particuliere school als school in de zin van de Leerplichtwet 1969. Momenteel is het aan het oordeel van elke afzonderlijke leerplichtambtenaar of bezoek aan een particuliere school «erkend» wordt als invulling van de leerplicht. De Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren heeft aangegeven hier ongelukkig mee te zijn en het ziet als een oneigenlijk taak voor de leerplichtambtenaar. Zij zou graag zien dat de rijksoverheid de aanmerking voor haar rekening neemt.*
- 2. Er is geen centrale registratie van niet-bekostigde scholen, waardoor geen goed zicht is op de omvang en ontwikkeling van deze sector.”*

De maatregelen die werden voorgesteld waren onder meer dat een duidelijke omschrijving zou worden gegeven van de voorwaarden waaraan een particulier initiatief moet voldoen om te worden aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet. De aanmerking als ‘school’ zou de school kunnen worden ontnomen wanneer uit inspectietoezicht bleek dat de school onvoldoende kwaliteit bood. Ook zou worden voorzien in een centrale registratie van niet-bekostigde scholen.



## **2.2 Proeve van een toezichtkader**

Op 25 augustus 2005 bood de minister de Tweede Kamer het toezichtkader voor het particulier primair onderwijs aan; dit toezichtkader bood de mogelijkheid om duidelijkheid te geven over de voorwaarden waaraan particuliere onderwijsinstellingen moeten voldoen om als 'school' te kunnen worden aangemerkt. De Inspectie van het Onderwijs zou alle particuliere scholen in het primair onderwijs gaan beoordelen aan de hand van de criteria die in dit toezichtkader waren opgenomen. De beoogde invoering van het toezichtkader was begin van het schooljaar 2006/2007. Het toezichtkader had als werktitel "Proeve van een toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs" meegekregen omdat enerzijds nog geen sprake was van een wettelijke verankering van de voorgestelde aanmerkingcriteria en anderzijds nog geen sprake was van ervaring met toezicht op de kwaliteit van het particulier onderwijs. Direct na wettelijke bekrachtiging van de aanmerkingcriteria zou de proeve en mogelijke bijstellingen op grond van ervaringsgegevens worden vastgesteld.

In augustus 2007 werd de Proeve van een toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs gepubliceerd. Diezelfde maand traden de wijzigingen in de Leerplichtwet in werking. Overigens duurde het nog tot maart 2008 voordat de toezichtkaders voor primair en voortgezet onderwijs door de staatssecretaris van OCW werden vastgesteld.

## **2.3 Onderzoek naar het niet bekostigd onderwijs**

In de periode september 2005 tot en met april 2006 deed de inspectie, op verzoek van de minister van OCW, onderzoek bij alle scholen in het primair en voortgezet niet bekostigd onderwijs. Bij zestig scholen werd onderzocht of sprake was van een school in de zin van de Leerplichtwet. Voor de duidelijkheid: het ministerie van OCW beschouwt een school die een afdeling voor primair en voortgezet onderwijs heeft in dit verband als twee 'scholen'. Ook werd een kwaliteitsonderzoek gedaan, waarbij de Proeve van een toezichtkader als leidraad diende.

Verder werd onderzocht of de scholen die op dat moment als school in de zin van de Leerplichtwet waren aangemerkt dat zouden blijven als de nieuwe criteria in werking zouden treden. Dit laatste gebeurde op verzoek van de Tweede Kamer. De rapportage door de inspectie zou dan kunnen functioneren als richtinggevend document voor verdere ontwikkeling van deze scholen. Ook achtten de minister en de Tweede Kamer het van belang dat de betrokken scholen zouden weten waar zich mogelijk knelpunten zouden voordoen als de nieuwe criteria in werking zouden treden. Zo zouden de scholen zich kunnen voorbereiden en een inschatting kunnen maken van de effecten van de criteria in het wetsvoorstel.

De inspectie maakte in de rapportage die naar aanleiding van het onderzoek werd opgesteld het al eerder genoemde onderscheid tussen 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' en 'scholen met een (radicaal) vernieuwend concept'. De eerste categorie heeft een onderwijsconcept dat vergelijkbaar is met de onderwijsconcepten die bekostigde scholen hanteren. Hieronder kunnen ook scholen vallen die een vernieuwende opzet van het

onderwijs nastreven (bijvoorbeeld vraaggestuurd onderwijs). De (radicale) vernieuwers streven een radicaal andere opzet van het onderwijs na. In het navolgende zal, voor de duidelijkheid, gesproken worden over traditionele scholen en vernieuwers.

Voor alle traditionele scholen (op dat moment vijftien) bracht de inspectie een (ongevraagd) positief advies uit aan de leerplichtambtenaren. Van de vernieuwende scholen (totaal 45) kregen er 24 een positief advies en 21 een negatief advies.

Het kwaliteitsonderzoek werd uitsluitend uitgevoerd bij scholen die van de leerplichtambtenaar een positief advies hadden gekregen voor zover het de Leerplichtwet betrof. Inmiddels was het aantal (met name vernieuwende) scholen echter teruggelopen; uiteindelijk liet de inspectie zich uit over dertien traditionele scholen en tien vernieuwende scholen. De inspectie oordeelde dat de kwaliteit van de traditionele scholen in de meeste gevallen voldoende was gewaarborgd. Bij de vernieuwers viel het oordeel minder gunstig uit; bij zes van de tien onderzochte scholen was de kwaliteit, naar de mening van de inspectie, onvoldoende gewaarborgd. Dit kwam, zo gaf de inspectie aan, doordat deze scholen de uitkomst van het onderwijs niet konden verantwoorden in termen van leerresultaten van leerlingen.

Ten slotte werd vastgesteld wat de effecten van de nieuwe criteria zouden zijn; het ging hier om de vraag of de scholen daarmee nog zouden worden aangemerkt als school in de zin van de Leerplichtwet. Van de dertien traditionele scholen zouden drie niet meer voldoen; bij de vernieuwers ging het om vier van de tien scholen.

Bij het toetsen van particuliere scholen aan de hand van de – op dat moment nog voorgestelde – verhelderde criteria bleek dat problemen bij radicale vernieuwers zich vooral voordeden rond de verantwoording van leervorderingen. Hierdoor was niet helder of leerlingen de leerstof daadwerkelijk in toenemende mate beheersten. Ook bleek dat scholen de kerndoelen bij de inrichting van het onderwijs niet als leidend beginsel hanteerden. Deze problemen deden zich overigens niet bij alle vernieuwers voor.

Wat het leerstofaanbod betrof: de inspectie gaf aan dat alle vernieuwers een variëteit aan leerbronnen introduceerden en dat zij de gangbare onderwijsmethoden geheel of gedeeltelijk loslieten. De scholen hadden wel weet van de kerndoelen maar bij een deel van de vernieuwers speelden deze geen aantoonbare rol bij de totstandkoming van het aanbod. Voor de inspectie waren er geen aanknopingspunten op grond waarvan tot een positief oordeel kon worden gekomen op dit punt. Toch werd door de scholen vrij gemakkelijk gesteld dat de leerinhouden de kerndoelen dekten, terwijl van enige verantwoording achteraf over de mate waarin de geboden inhouden zich verhouden tot de kerndoelen bij hen geen sprake was. Verreweg de meeste scholen bleken niet aan aanbodregistratie te doen. Als ze al aangaven dat wel te doen bleek het meer om een activiteitenrooster te gaan.

Een deel van de traditionele scholen kon overigens wél verantwoorden via welke leerinhouden zij leerlingen voorbereiden op het vervolgonderwijs. Deze scholen beschikten over het algemeen over methoden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde die dekkend zijn voor de kerndoelen. De scholen konden bovendien aantonen dat ze deze methoden tot en met het niveau van groep 8 gebruiken. Alle vakken kwamen aan de orde.

Over de verantwoording van vorderingen van leerlingen merkte de inspectie nog op dat de registratie van de voortgang, bij scholen waarover zij negatief oordeelde, over het algemeen te summier was. De informatie die werd vastgelegd ging merendeels over aspecten van gedrag die de sociaal-emotionele ontwikkeling raken en veel minder over de cognitieve ontwikkeling van leerlingen.

De inspectie concludeerde dat het primair onderwijs in de (radicaal) vernieuwende vorm, binnen de marges van de (toenmalige) wet- en regelgeving, zeker voldoende ruimte had; dat bleek wel uit het feit dat zij over een aanzienlijk deel van deze scholen positief had geadviseerd. De scholen die een negatief advies hadden gekregen waren niet transparant over het leerstofaanbod en verantwoordden zich niet of nauwelijks over de voortgang van de leerlingen bij lezen, schrijven en rekenen; het was derhalve niet de (radicaal) andere opzet die tot een negatief advies leidde.

Voor het voortgezet onderwijs luidde het oordeel anders; de inspectie adviseerde slechts tweemaal positief. Uitsluitend de scholen die op commerciële basis werkten bleken in staat te zijn om aan de bevoegdheids- en inrichtingseisen te voldoen, zo gaf de inspectie aan. Blijkbaar was er op dat moment geen ruimte voor particuliere initiatieven die (radicale) vernieuwingen in het voortgezet onderwijs vorm wilden geven. De scholen met een negatief advies deden dit zonder dat voor derden inzichtelijk was hoe de keuzen die leerlingen maakte zich verhielden tot de vereiste vakken, wat de vorderingen waren en hoe leerlingen zich voorbereidden op een staatsexamen of het vervolgonderwijs.

Een uitspraak over de situatie die zich mogelijk zou voordoen na wijziging van de Leerplichtwet en inwerkingtreding van de toezichtkaders deed de inspectie niet. Wel bleek uit de onderzoeksresultaten dat zes van de tien scholen op dat moment niet zouden voldoen wanneer de nieuwe criteria al van toepassing zouden zijn geweest.

Verder merkte de inspectie nog op:

*“Vanaf 2004 sloten 21 scholen met een (radicaal) vernieuwend concept hun deuren. Na een periode van ongebreidelde groei startte als het ware een proces van natuurlijke selectie. Uit de bevindingen van de inspectie blijkt dat het merendeel van deze scholen bij de start van de school niet vertrouwd was met de voor hen geldende wet- en regelgeving. De idee leeft/leefde dat een school die niet door de overheid bekostigd wordt, met die overheid ook niets van doen heeft. Er is/was duidelijk sprake van een gebrek aan kennis over de wettelijke eisen waaraan de bevoegdheden van leraren en de inrichting van met name het voortgezet onderwijs moet voldoen. Verreweg de meeste (radicale) vernieuwers sloten op eigen initiatief omdat het financieel niet haalbaar bleek om de school als een school in de zin van de Leerplichtwet draaiende te houden. Het leerlingenaantal bleef te beperkt om via de bijdrage van ouders (en sponsors) de vaste lasten te kunnen opbrengen. De kleinschaligheid leidt er tevens toe dat bij alle (radicale) vernieuwers, met uitzondering van een commerciële instelling, sprake is van vrijwilligerswerk en leraren/begeleiders die tevens ouder van een leerling zijn.”*

Op de website van de inspectie werd een overzicht van niet bekostigde scholen gepubliceerd. Van de scholen die op 1 april 2007 bij de inspectie bekend waren werd aangegeven welk advies de inspectie aan de leerplichtambtenaar had gegeven en hoe dat advies had geluid als de nieuwe criteria waren gehanteerd.

In reactie op vragen hierover van de Nationale ombudsman gaf de inspectie aan dat de minister destijds aan de Kamer had toegezegd dat de rapportage door de inspectie openbaar zou zijn. De rapportage was in augustus 2006 gepubliceerd op internet. Daarnaast was in tabelvorm gepubliceerd over welke scholen de inspectie positief dan wel negatief aan de leerplichtambtenaar had geadviseerd. Voor scholen die al 'school in de zin van de Leerplichtwet' waren was betekende de publicatie van de uitkomst niet meer dan dat nu ook voor het publiek duidelijk was dat zij 'school' waren. Deze reeds erkende scholen kregen alle een nieuw positief advies.

Voor de nieuwe initiatieven die destijds startten lag dat anders. Bij een positief advies werd voor iedereen duidelijk dat de leerplichtambtenaar het besluit kon nemen hen te beschouwen als school in de zin van de Leerplichtwet. Bij een negatief advies werd ook voor ouders duidelijk dat het besluit van de leerplichtambtenaar waarschijnlijk negatief zou zijn. De Kamer hechtte er destijds aan dat met name 'nieuwe' ouders daarover geïnformeerd zouden zijn.

### **3. Het niet bekostigd onderwijs: de situatie vanaf 31 augustus 2007**

#### **3.1 De Leerplichtwet**

Vanaf 31 augustus 2007 bepaalt de Leerplichtwet dat het niet bekostigd onderwijs, wat de inrichting betreft, dient overeen te komen met een aantal met name genoemde criteria. Verder dienen deze scholen, ten aanzien van de bevoegdheden van leraren, overeen te komen met het bekostigd onderwijs.

De inrichtingseisen hebben in het bijzonder betrekking op het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs, het voorbereiden van jongeren op het participeren in de samenleving en het leggen van een grondslag voor het volgen van aansluitend onderwijs. Omdat de Leerplichtwet bepaalt dat de inrichting van het niet bekostigd onderwijs moet overeenkomen met die van het bekostigd onderwijs gelden de inrichtingseisen die aan het bekostigd onderwijs worden gesteld als uitgangspunt; het gaat, zo wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt, slechts om een deel van het totale eisenpakket dat geldt voor het bekostigd onderwijs. Nagegaan is welke eisen wenselijk en reëel zijn voor het particulier onderwijs, gegeven het feit dat deze scholen geen bekostiging van de overheid ontvangen. Criteria die niet direct samenhangen met de hiervoor aangehaalde waarborgen behoren, wat de regering betreft, niet aan het particulier onderwijs te worden gesteld. Genoemd worden in dit verband onder meer voorschriften van organisatorische aard (bijvoorbeeld inzake

schooltijden en medezeggenschap) en van administratieve aard (bijvoorbeeld het opstellen van een jaarverslag). De regering heeft benadrukt dat zij zich, bij het stellen van eisen, beperkt tot die criteria die het meest bepalend zijn voor de inhoudelijke kwaliteit.

Een deel van de bepalingen uit de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs is ook van toepassing verklaard op niet bekostigde scholen. Voor het primair onderwijs gaat het bijvoorbeeld om de bepaling dat de leerlingen de school in beginsel binnen een tijdvak van acht aaneensluitende schooljaren kunnen doorlopen; verder dient het onderwijs de kerndoelen te omvatten. Ook dient de school over een schoolplan te beschikken dat ten minste een beschrijving van het beleid van de school inzake het onderwijs, gericht op participatie in de pluriforme samenleving, bevat.

Voor het voortgezet onderwijs wordt onder meer bepaald dat binnen de eerste twee leerjaren aantoonbaar aandacht wordt besteed aan de kerndoelen. Hierna stelt het onderwijs de leerlingen aantoonbaar in staat om de onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling mag worden verwacht.

Andere bepalingen uit de Wet op het primair onderwijs en Wet op het voortgezet onderwijs zijn rechtstreeks van toepassing; dat was ook vóór 31 augustus 2007 al het geval.

De Wet op het Primair Onderwijs en de Wet op het Voortgezet Onderwijs bepalen dat een niet bekostigde school, binnen vier weken na oprichting, daarvan kennis dient te geven aan de minister van OCW. De minister stelt vervolgens de inspectie op de hoogte en deze bezoekt, na aankondiging vooraf, de school voor het uitbrengen van een advies. Overigens verwacht de inspectie niet dat recent gestarte scholen op alle onderdelen voorbeelden uit de praktijk kan aanreiken, zo wordt in de handelwijze aangegeven. Van belang is dat, grondig en traceerbaar voor de inspectie, is nagedacht over de wijze waarop de school aan de voorwaarden die de wetgever heeft gesteld inhoud wil geven.

De leerplichtambtenaar (formeel: burgemeester en wethouders) dient het door de Inspectie van het Onderwijs gegeven advies te volgen. Indien de inspectie oordeelt dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, informeert zij de minister van OCW. Naar aanleiding van zo'n melding kan de minister de leerplichtambtenaar adviseren dat de onderwijsinstelling niet langer als 'school' in de zin van de Leerplichtwet kan worden gezien. De leerplichtambtenaar is aan dit advies gebonden; hij zal de ouders hierover moeten informeren. Deze ouders zullen er vervolgens voor moeten zorgen dat hun kinderen een school bezoeken die wel aan de criteria van de Leerplichtwet voldoet.

### **3.2 De wijzigingen in relatie tot de vrijheid van onderwijs**

In onder meer de Memorie van Toelichting en de Nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel tot wijziging van de Leerplichtwet wordt benadrukt dat de grondwettelijke kaders, ook na verduidelijking van de wet- en regelgeving, gewaarborgd zijn. Zo wordt aangegeven dat het geven van onderwijs vrij is en blijft; de minister van OCW heeft ook na wijziging van de Leerplichtwet niet de bevoegdheid om particuliere scholen te sluiten.

Het uitgangspunt van de regering is 'ruimte voor pluriformiteit en innovatie, maar altijd onder de waarborg van kwaliteit', zo wordt aangegeven. Het toezicht door de overheid maakt een door de Grondwet toegestane inbreuk op de vrijheid van het onderwijs, aldus de Memorie van Toelichting. Gewezen wordt op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om kinderen kwalitatief goed onderwijs te laten volgen zodat zij worden voorbereid op hun functioneren in de samenleving van nu en morgen; dat is niet alleen in het belang van het kind maar ook in het belang van de maatschappij. Deze verantwoordelijkheid geldt des te meer waar het kinderen in de leerplichtige leeftijd betreft. Overigens wordt er ook op gewezen dat niet mag worden ingegrepen in de vrijheid van particuliere scholen om zelf de wijze van aanbieden en organisatie van het onderwijs te bepalen.

Verder wordt benadrukt dat de Leerplichtwet veel verantwoordelijkheden bij de ouders legt. Als leerplichtige kinderen onderwijs volgen dat niet (langer) voldoet aan de eisen die de Leerplichtwet stelt, plegen hun ouders een strafbaar feit. De school staat daar buiten; deze is niet strafbaar. Dit systeem blijft ongewijzigd; het geven van onderwijs blijft vrij.

Ouders kunnen hun verplichtingen alleen nakomen als duidelijk is welke scholen voldoen aan de eisen die de Leerplichtwet stelt. Bij het opstellen van die eisen moet worden gezocht naar een evenwicht tussen de vrijheid van onderwijs en het waarborgen van kwaliteit.

In zijn advies bij bovengenoemd wetsvoorstel merkt de Raad van State nog op dat op sommige punten de indruk werd gewekt dat de nog nader uit te werken criteria zouden moeten worden gebruikt om, na een verplicht gestelde melding en voorafgaand aan het daadwerkelijke begin van het onderwijs een oordeel te geven over de status van de school in verband met de Leerplichtwet. Zou het voorstel in die zin nader worden ingevuld of gewijzigd dan zou een nieuwe toets aan artikel 23, tweede lid, Grondwet nodig zijn.

Uiteindelijk is de regering afgestapt van het oorspronkelijke uitgangspunt dat na een verplicht gestelde melding door de minister een oordeel zou worden gegeven over de status van een school. Omdat er geen sprake is van melding en beoordeling vooraf is ook geen sprake van strijd met artikel 23 Grondwet, zo wordt hierover nog opgemerkt.

Voorts wordt in de Memorie van Toelichting gewezen op internationale verdragen als het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Deze verdragen gaan uit van de vrijheid van individuele personen of rechtspersonen om onderwijsinstellingen op te richten, evenwel altijd met inachtneming van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan door de Staat vastgestelde minimumnormen.

Ook wordt gewezen op het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden. Artikel 2 bevat een recht op eerbiediging van de godsdienstige en filosofische overtuiging van ouders. De rechten van ouders worden echter begrensd door de plicht en de verantwoordelijkheid om te handelen in het belang van het kind. Ouders zullen een zekere bemoeienis van de Staat moeten accepteren als het gaat om het onderwijs aan hun kinderen.

### **3.3 De toezichtkaders**

Op 10 maart 2008 werden het Toezichtkader 2008 niet bekostigd primair onderwijs en het Toezichtkader 2008 niet bekostigd voortgezet onderwijs vastgesteld door de staatssecretaris van OCW; publicatie in de Staatscourant vond op 4 april 2008 plaats.

In de inleiding op de toezichtkaders wordt onder meer aangegeven dat is gestreefd naar een kader dat een minimum waarborggrens bevat maar daar niet bovenuit gaat. De in de toezichtkaders geformuleerde onderzoeksvragen sluiten nauw aan bij de kwaliteitsaspecten uit de Wet op het Onderwijstoezicht maar grijpen tegelijkertijd niet in in de vrijheid van niet bekostigde scholen om zelf de wijze van aanbieden, organisatie en inrichting van het onderwijs te bepalen.

Het toezicht door de inspectie vindt plaats op grond van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Leerplichtwet en de Wet op het Onderwijstoezicht. In de toezichtkaders zijn onderzoeksvragen geformuleerd die de inspectie kan gebruiken bij het beoordelen van de scholen. Onderscheid moet hierbij worden gemaakt tussen de eisen die uit de Leerplichtwet voortvloeien en eisen die dat niet doen. Beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats aan de hand van een aantal subvragen.

De adviezen die de inspectie aan de leerplichtambtenaar uitbrengt hebben het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zo wordt aangegeven in de handelwijzen en toezichtkaders. Dat betekent dat belanghebbenden bezwaar kunnen aantekenen tegen een advies. Aangezien dit niet de werking van het besluit schorst kan de leerplichtambtenaar zijn oordeel ook baseren op een inspectieadvies waartegen bezwaar is gemaakt. Mocht het tegen het (negatieve) advies ingestelde bezwaar of beroep gegrond worden verklaard, dan zal de leerplichtambtenaar zijn oordeel – achteraf – moeten herzien.

### **3.4 De handelwijzen**

Naast beide toezichtkaders heeft de inspectie ook een ‘Handelwijze bij het uitbrengen advies primair onderwijs’ en een ‘Handelwijze bij het uitbrengen van advies voortgezet onderwijs’ opgesteld. De handelwijze, zo wordt in de toelichting aangegeven, betreft uitsluitend de allereerste beoordeling, die plaatsvindt om aan de leerplichtambtenaar advies te kunnen uitbrengen over de vraag of de onderwijsinstelling voldoet aan de criteria uit de Leerplichtwet.

De handelwijze bevat minder onderzoeksvragen en – op enkele punten – minder subvragen dan het toezichtkader. Als op alle onderzoeksvragen/subvragen een positief antwoord volgt geeft de inspectie een positief advies aan de leerplichtambtenaar.

## **4. De totstandkoming van de toezichtkaders**

### **4.1 Inleiding**

Op grond van artikel 13, tweede lid, Wet op het Onderwijstoezicht voert de onderwijsinspectie overleg met onder meer vertegenwoordigers van het onderwijsveld voordat zij een toezichtkader vaststelt of wijzigt. Bij onderwerpen die betrekking hebben op de vrijheid van inrichting wordt in ieder geval overleg gevoerd met de erkende richtingen.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet op het Onderwijstoezicht werd hierover het volgende opgemerkt:

*“Bij de totstandkoming van elk toezichtskader zal de inspectie op grond van dit wetsvoorstel overleg plegen met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen. Hierbij kan worden gedacht aan de deelnemers aan het onderwijs, de ouders, de beroepsgroep van leraren en ander onderwijspersoneel, de besturenorganisaties, instellingen voor vervolgonderwijs, besturen van gemeenten en provincies. Dit is geen limitatieve opsomming. Daarnaast zal de inspectie voor de vaststelling ook wetenschappers en andere deskundigen op onderwijsgebied kunnen raadplegen.*

*Door overleg te voeren met deze betrokkenen kan de inspectie een werkwijze tot stand brengen die het best aansluit bij de desbetreffende sector en de in die sector heersende opvattingen over kwaliteit. Bij het overleg streeft de inspectie naar het bereiken van consensus. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het tot stand brengen van het toezichtskader ligt bij de inspectie; zij stelt het toezichtskader vast.*

*Het toezichtskader is bepalend voor de manier waarop de inspectie haar toezicht uitoefent. Het is niet normstellend voor de instellingen. Het betreft geen statisch document. Er moet ruimte zijn voor dynamiek in die zin dat de inspectie in staat moet zijn haar werkwijze bij te stellen aan de hand van de opgedane praktijkervaringen, reacties uit het onderwijsveld, voortschrijdende inzichten over toezicht en kwaliteit, enzovoorts. Ook over bijstellingen van een toezichtskader voert de inspectie overleg met relevante partijen.”*

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was opgenomen dat de inspectie bij het overleg met de betrokkenen naar het bereiken van consensus diende te streven. Als gevolg van een amendement is deze bepaling geschrapt. Het streven naar consensus zou de onafhankelijkheid van de inspectie kunnen belemmeren; dit werd ongewenst geacht. Wel is het uitgangspunt dat de inspectie, bij het opstellen van de toezichtkaders, altijd zal trachten zoveel mogelijk draagvlak te krijgen.

Verder blijkt uit de wetsgeschiedenis dat het overleg, binnen het niet bekostigd onderwijs, zal moeten plaatsvinden met ‘de vertegenwoordigers van het niet bekostigd onderwijs’. Of het hierbij al dan niet moet gaan om vertegenwoordigers van ‘erkende’ scholen is niet duidelijk. Er wordt wel gesproken over ‘erkende richtingen’, maar de wetgeschiedenis geeft geen aanwijzingen dat hierbij is gedacht aan al dan niet ‘erkende’ particuliere scholen.

De Onderwijsraad merkte in zijn hiervoor al aangehaalde advies nog op dat hem onvoldoende duidelijk was welke personen dan wel organisaties zouden worden geraadpleegd. De Raad was van mening dat dit in ieder geval in de toelichting duidelijk aangegeven zou moeten worden. Zijn voorkeur ging uit naar het opnemen van deze categorieën in de wet zelf. Dit advies is niet overgenomen.



## 4.2 De zienswijze van de inspectie

Toen de toezichtkaders voor het niet bekostigd onderwijs werden aangeboden aan de staatssecretaris van OCW was hierbij een overzicht gevoegd van bezwaren van onderwijsinstellingen, met daarbij een reactie van de inspectie. Hierin werd onder meer het volgende aangegeven:

*“In 2003 werd het eerste voorstel voor een toezichtkader door de inspectie aan het veld van het particulier onderwijs gepresenteerd. Bij deze presentatie bleek de grote variatie aan pedagogische en levensbeschouwelijke visies in het veld en de grote onbekendheid van het veld met de inspectie. Het toen voorliggende kader bleek ongeschikt om de grote verschillen te overbruggen. Vervolgens is de inspectie in gesprek gegaan met een aantal (vrijwillige) vertegenwoordigers uit het veld om een nieuw, beter op de doelgroep toegesneden toezichtkader te ontwikkelen. Dat heeft geleid tot de Proeve van een toezichtkader, waarin onderzoeksvragen zijn geformuleerd die de minimum waarborggrenzen bevatten, maar daar niet bovenuit gaan. In dezelfde periode heeft de minister op verzoek van de vereniging van leerplichtambtenaren voorstellen gedaan voor wijzigingen van de leerplichtwet. Deze voorgenomen wijzigingen zijn opgenomen in de Proeven. Uitgangspunt van de minister was scholen in de gelegenheid te stellen – nu er nog geen wettelijke basis was – inzicht te krijgen in mogelijke omissies die zouden optreden als de voorstellen zouden worden aangenomen. Op verzoek van de minister heeft de inspectie alle toenmalig bekende scholen onderzocht met de Proeve. De bevindingen en conclusies van de inspectie over de scholen hadden dus geen rechtsgevolg. In 2005 werd de Proeve breed gedragen; de scholen en inspectie waren tevreden over de openheid en de flexibiliteit van het kader. Na de inwerkingtreding van de wetwijziging is de Proeve geactualiseerd, waarbij nauwelijks wijzigingen in het waarderingskader zijn aangebracht. Wel is de Proeve legislatief onderbouwd, zodat de tekst omvangrijker is geworden. Ook is de toezichtsystematiek toegesneden op het Nieuwe Toezicht. Specifieke keuzes van scholen die voorheen geen rechtsgevolg hadden, kunnen dat nu wel hebben voor zover ze aanmerkingcriteria zijn. Alle stappen zijn echter aan het veld voorgelegd, waarbij veel ruimte is geweest voor inbreng vanuit het veld. Echter, niet alle bezwaren konden worden weggenomen omdat de inspectie op een aantal voor de scholen principiële punten aan wettelijke voorschriften is gebonden.*

*(...)*

*Het overleg (met de niet bekostigde scholen; N.o.) heeft op analoge wijze plaatsgevonden als met het veld van de bekostigde scholen. De WOT schrijft overigens niet voor hoe dit overleg moet worden ingericht.”*

Tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman gaf de inspectie nog aan dat alle bij de inspectie bekende niet bekostigde scholen, die door de leerplichtambtenaar als leerplichtscholen waren aangemerkt, steeds waren uitgenodigd voor de bijeenkomsten van

de zogenoemde 'Ring niet bekostigd onderwijs PO/VO'. Binnen deze groep had de inspectie geen keuze gemaakt; betrokkenen beslisten zelf of ze mee wilden doen of niet.

Al deze scholen waren in de gelegenheid geweest om mee te denken bij de ontwikkeling van de toezichtkaders en een reactie te geven op de voorstellen. Een aantal scholen had vanaf het begin kenbaar gemaakt niet mee te willen werken. Alle scholen die dit niet expliciet kenbaar hadden gemaakt en die niet aanwezig waren bij de laatste bijeenkomst waarin het uiteindelijke voorstel voor de toezichtkaders besproken werd, waren door de inspectie telefonisch benaderd. Ook hun reactie was – zo nodig – toegevoegd aan de bijlage waarin de bezwaren van de verschillende scholen onder de aandacht van de minister waren gebracht, zodat de minister deze bezwaren kon meewegen in zijn besluit de toezichtkaders al dan niet goed te keuren.

De bezwaren van de scholen richtten zich vooral tegen in de wet vastgelegde criteria zoals de kerndoelen; daar zit voor de inspectie geen speelruimte, zo gaf de inspectie tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aan. Op de punten waar de inspectie samen met de scholen invulling heeft moeten geven aan de kwaliteitsaspecten van de Wet op het Onderwijstoezicht – waarbij andere wet- en regelgeving niet speelde – was er bij de aspecten 'pedagogisch klimaat/schoolklimaat' en 'didactisch handelen' volledig overeenstemming bij degenen die meegepraat hebben, zo voegde de inspectie toe. Ook over de invulling van het kwaliteitsaspect 'leerresultaten' werd overeenstemming bereikt, vanwege de scala aan mogelijkheden die de scholen werd geboden dit op leerling-niveau aan de inspectie te verantwoorden.

De bedenkingen die door of namens sommige scholen steeds naar voren werden gebracht werden in de kern gevormd door de door regering en parlement gemaakte politieke keuze om veel duidelijker dan voorheen in de Leerplichtwet tot uitdrukking te brengen dat niet bekostigde scholen waar jongeren hun leerplicht kunnen vervullen gebonden zijn aan bepaalde minimumnormen waaraan ook bekostigde scholen gebonden zijn, zo liet de inspectie verder weten. Wat vóór de inwerkingtreding van de wijzigingen in de Leerplichtwet tot uitdrukking werd gebracht in de bewoording, dat de inrichting van het onderwijs op particuliere scholen diende overeen te komen met die van bekostigde scholen, is nu geconcretiseerd via een verwijzing naar bepaalde op bekostigde scholen van toepassing zijnde wettelijke voorschriften waaraan ook niet bekostigde scholen moeten voldoen. De daarmee gecreëerde duidelijkheid heeft bij sommige scholen tot het inzicht geleid dat zij toch minder vrij in de inrichting van het onderwijs waren dan zij aanvankelijk dachten. De inspectie gaf aan in te schatten dat met verloop van tijd veel ouders en particuliere scholen het vanzelfsprekend zullen vinden dat ook deze leerplichtscholen aan minimumnormen gebonden zijn. De inspectie sluit echter ook niet uit dat er altijd ouders en particuliere schoolhouders zullen zijn die meer vrijheid claimen dan hun door de wetgever geboden wordt.

Op een later moment gaf de inspectie nog aan dat enkele niet bekostigde scholen onder meer hadden gesteld dat de wijze waarop de toezichtkaders tot stand waren gekomen

in strijd was met hetgeen de Wet op het Onderwijstoezicht hieromtrent bepaalt. Zij hadden hierover destijds een reeks van klachten ingediend die waren behandeld door de Klachtadviescommissie van de inspectie. Eén van de klachten luidde: ‘de onderwijsinspectie heeft in strijd gehandeld met de Wet op het Onderwijstoezicht, door geen overleg te voeren met de particuliere scholen op een wijze die als redelijk en gelijkwaardig kan worden gezien door alle betreffende scholen’. Tijdens de hoorzitting werd vastgesteld dat voor wat betreft deze klacht het laatste deel van artikel 13, tweede lid, Wet op het Onderwijstoezicht (‘terwijl bij onderwerpen betrekking hebbende op de vrijheid van inrichting in ieder geval overleg wordt gevoerd met de erkende richtingen’) daarbij moest worden betrokken. Ter zitting was vervolgens vastgesteld dat de instelling van de klager geen deel uitmaakte van een erkende richting en zo dus ook niet kon worden beschouwd. In principe had de inspectie dus meer gedaan dan waartoe zij wettelijk gezien verplicht was, zo gaf zij tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aan. De inspectie had echter gedurende de ontwikkeling van de toezichtkaders nadrukkelijk en zoveel mogelijk gezocht naar draagvlak en dus had zij, naast informeel overleg, het overleg conform artikel 13 van de Wet op het Onderwijstoezicht gevoerd. Daarnaast had de Klachtadviescommissie vastgesteld dat, hoewel zoveel mogelijk gezocht moest worden naar draagvlak voor een toezichtkader, er geen sprake van was dat er consensus over moest worden bereikt. Bovendien had de commissie vastgesteld dat van gelijkwaardigheid bij het overleg slechts sprake kon zijn voor zover dat geen strijd opleverde met de eigen verantwoordelijkheid van de inspectie. Partijen konden dan ook niet geheel als gelijken in het overleg betrokken zijn. De commissie constateerde dat er geen feiten waren aangevoerd die er op duiden dat sprake zou zijn geweest van ongelijkwaardigheid die disproportioneel genoemd kan worden. De commissie constateerde voorts dat er van onredelijk handelen van de zijde van de inspectie niet was gebleken, zo besloot de inspectie haar reactie op dit punt.

### **4.3 De zienswijze van de scholen**

Om te beginnen moet opgemerkt worden dat niet kan worden gesproken van de zienswijze van het gehele onderwijsveld. Enkele scholen hebben zich, tijdens en na de totstandkoming van de toezichtkaders, zeer actief opgesteld; er waren echter ook diverse scholen die zich niet of nauwelijks hebben laten horen. Uiteraard hoeft dit niet te betekenen dat deze scholen volledig tevreden waren over de gang van zaken; er kunnen ook andere redenen geweest waarom zij niet actief betrokken wilden zijn bij het gehele proces. Gezien het feit dat op enig moment een overzicht van (nog resterende) bezwaren is opgesteld mag worden aangenomen dat na totstandkoming van de toezichtkaders in ieder geval duidelijk was welke scholen nog de nodige kanttekeningen hadden bij het eindresultaat.

Wat deze kanttekeningen betreft: een deel had betrekking op de keuzes van de wetgever. Het ging hier bijvoorbeeld om het toepassen van de kerndoelen op niet bekostigde scholen.

Ook bestonden er overwegende bezwaren tegen de wijze waarop de scholen geacht worden zich te verantwoorden. Zo gaf één van de scholen aan dat zij de inspectie in de praktijk nu steeds zou moeten overtuigen van de kwaliteit van het onderwijs, ook op aspecten die zich lenen voor verantwoording aan de ouders. Ook merkten scholen op dat de wijze waarop verantwoording moest worden gegeven wel erg geënt leek te zijn op het regulier onderwijs, met een cursorisch aanbod, gecombineerd met toetsing.

Voorts maakten scholen zich bezorgd over de wijze waarop invulling zou worden gegeven aan het begrip 'kwaliteit' en werd opgemerkt dat een onevenredig nadruk was gelegd op doorstroming en de ononderbroken ontwikkeling.

Op de wijze waarop scholen bij de totstandkoming van de toezichtkaders werden betrokken bestond, vanuit enkele scholen, ook kritiek. Zo waren er scholen die stelden dat zij niet of niet meer werden uitgenodigd en/of bewust buiten het proces waren gehouden, dat door hen ingebrachte agendapunten niet waren geagendeerd en dat door hen op schrift gestelde bezwaren niet of niet afdoende waren besproken. Sommige scholen gaven aan dat zij ook hadden willen meebeslissen over bijvoorbeeld de vergaderstructuur, het aanwijzen van een voorzitter en de wijze van verslaglegging; dit was nu geheel door de inspectie bepaald.

## **5. De werkwijze van de inspectie**

### **5.1 De bestandsopname**

Na de vaststelling en goedkeuring van de toezichtkaders heeft de inspectie een bestandsopname gemaakt. Op dat moment immers waren er diverse scholen die vóór 31 augustus 2007 al als school in de zin van de Leerplichtwet waren aangemerkt.

In eerste instantie is de inspectie daarbij nagegaan of de scholen voldeden aan de criteria van de gewijzigde Leerplichtwet. Hoewel het toezichtkader uitgaat van integraal toezicht heeft de inspectie het onderzoek naar de kwaliteitscriteria uit de Wet op het Onderwijstoezicht niet tegelijkertijd uitgevoerd. Deze keuze is gemaakt omdat de inspectie in 2005 al had ervaren dat het voor het betrokken onderwijsveld lastig was om beide vormen van toezicht te onderscheiden, zo gaf de inspectie tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aan. De inspectieleiding had daarom besloten meer personele capaciteit vrij te maken zodat het kwaliteitstoezicht en het nalevingstoezicht uit elkaar konden worden getrokken. Het betrokken onderwijsveld werd zo beter in de gelegenheid gesteld 'in de materie in te groeien'. De eerste kwaliteitsonderzoeken zullen in de eerste helft van 2009 plaatsvinden, zo gaf de inspectie verder aan.

### **5.2 Het toezicht op het niet bekostigd onderwijs**

Het toezicht op het niet bekostigd onderwijs verschilt in de praktijk niet van het toezicht op het bekostigd onderwijs, zo gaf de inspectie in haar reactie op vragen van de Nationale ombudsman aan. De werkwijze van de inspectie ligt vast in de Werkwijzer; deze heeft een onderdeel voor het niet bekostigd onderwijs.

Omdat het veld van het particulier onderwijs soms zo anders is dan gebruikelijk passen de betrokken inspecteurs de afgesproken werkwijze zo flexibel mogelijk toe. De opzet van het onderzoek en de onderzoeksvragen hebben een min of meer open karakter, zodat recht kan worden gedaan aan de ruimte die deze scholen toekomt om het onderwijs naar eigen inzicht invulling te geven. Een verschil met het werken in de bekostigde sector is dat inspecteurs veel meer tijd krijgen voor het onderzoek dan bij hun collega's in de reguliere sector het geval is. Vrijwel altijd doen zij met twee inspecteurs onderzoek. De extra tijd die de inspectieleiding ter beschikking stelt is nodig omdat deze scholen nooit eerder met (dergelijk) toezicht zijn geconfronteerd en er dus nog veel uitgelegd moet worden. Daarnaast is het van belang de scholen (waar vaak ouders en vrijwilligers werken) volop in de gelegenheid te stellen over hun visie, uitgangspunten en dergelijke te vertellen. De inspectie werkt voor wat betreft het toezicht op het niet bekostigd onderwijs met een groep vaste inspecteurs. Dit zijn inspecteurs die het niet alleen uitdagend vinden om in een sector te werken waar sprake is van veel diversiteit en waar dikwijls vanuit (zeer) verschillende onderwijsconcepten en pedagogisch-didactische uitgangspunten gewerkt wordt, maar die ook over de competenties beschikken die passen bij dit toezicht. De inspecteurs worden aangestuurd door een coördinerend inspecteur. Het werkverband komt zeven keer per jaar een dag bijeen voor collegiale consultatie en verdere professionalisering.

### **5.3 De consequenties van het toezicht**

Zoals hiervoor al werd aangegeven wordt door de inspectie onderscheid gemaakt tussen nalevingstoezicht en kwaliteitstoezicht. In de toezichtkaders voor primair en voortgezet onderwijs wordt het reguliere toezicht op bestaande niet bekostigde scholen beschreven. Beide vormen van toezicht worden geïntegreerd toegepast. Toch moet in het oog worden gehouden dat het niet nakomen van één of meer criteria niet in alle gevallen dezelfde consequenties zal hebben.

Zolang de inspectie oordeelt dat de school aan de criteria van de Leerplichtwet voldoet kan aan deze school de leerplicht worden vervuld, zo wordt in de toezichtkaders aangegeven. Mocht sprake zijn van tekortkomingen bij het voldoen aan deze – wettelijke – criteria, dan vermeldt de inspectie dat in haar rapport. De school zal worden verzocht de tekortkomingen zo spoedig mogelijk op te heffen. Na afloop van de overeengekomen termijn (in beginsel niet meer dan één jaar) vindt opnieuw onderzoek plaats. De uitkomsten hiervan worden gemeld aan de school en aan de leerplichtambtenaar.

Wanneer een school ernstig of langdurig tekortschiet informeert de inspectie de minister en doet zij voorstellen over maatregelen. Zo'n maatregel kan bijvoorbeeld zijn het inschakelen van een externe deskundige. Wanneer dit tekortschieten echter niet alleen betrekking heeft op kwaliteitscriteria maar ook op wettelijke voorschriften (in het bijzonder de Leerplichtwet), dan kan de minister de leerplichtambtenaar adviseren dat de school niet langer voldoet aan de criteria van de Leerplichtwet. In dat geval zal de leerplichtambtenaar oordelen dat aan de school niet langer de leerplicht kan worden vervuld.

## 6. De vernieuwers

### 6.1 Inleiding

De scholen die worden aangeduid als vernieuwend (al dan niet met de toevoeging ‘radicaal’) hebben het onderwijs duidelijk anders ingericht dan de scholen in het bekostigd onderwijs. Deze scholen gaan uit van de intrinsieke motivatie van het kind, hetgeen inhoudt dat een kind uit zichzelf tot leren komt. Overigens zijn er tussen deze scholen onderling nog aanzienlijke verschillen; het is dus zeker niet zo dat alle (radicaal) vernieuwende scholen over één kam geschoren kunnen worden. Het is wel mogelijk enkele gemeenschappelijke kenmerken van deze scholen te benoemen.

Volgens informatie van de inspectie bestonden er half oktober 2008 tien radicale vernieuwers. Samen hebben deze scholen circa negentig leerlingen, zo schatte de inspectie in; een deel van deze leerlingen valt niet onder de Leerplichtwet.

### 6.2 Enkele kenmerken van (radicale) vernieuwers

Zoals hiervoor werd opgemerkt gaan deze scholen uit van de intrinsieke motivatie van het kind. Dit bepaalt voor een – belangrijk – deel de inrichting van het onderwijs op de scholen. Kinderen brengen hun dagen op school niet door in vaste groepen/lokalen en ook kennen veel scholen geen onderscheid tussen de basisschool en het voortgezet onderwijs. De populatie van de school bestaat feitelijk dus uit één groep kinderen. De scholen die in het kader van het onderzoek werden bezocht kennen een gezamenlijk begin en einde van de schooldag, hoewel daarbij wel een splitsing naar leeftijdscategorie plaatsvindt. Hierna gaan de kinderen hun eigen weg. Het is mogelijk dat met een rooster wordt gewerkt, maar in beginsel zijn de kinderen vrij om te bepalen aan welke activiteiten ze zullen meedoen. De scholen bieden ook minder voor de hand liggende vakken aan; in principe bepaalt de vraag van de kinderen het aanbod.

De scholen werken niet met testen, toetsen en dergelijke, althans niet wanneer kinderen dat zelf niet willen. Zij vinden het ook van belang dat kinderen niet met elkaar worden vergeleken. Als er al sprake is van vergelijking, dan is dat iets wat zich rond het kind zelf afspeelt: “vorig jaar kon ik dat, en nu kan ik dit al”.

Uit de schoolgids 2007/2008 van een vernieuwende school:

*“Er worden principieel geen standaard testen of toetsen afgenomen. Een standaard toets houdt onvrijheid in. Immers de bedenker van de test heeft bepaald wat het kind op een bepaalde leeftijd moet kunnen of weten en ook nog op wat voor een manier het dat moet kunnen laten zien. Dit is in strijd met ons basisuitgangspunt dat ieder kind zijn eigen leerweg mag gaan.”*

De leerlingen sluiten het voortgezet onderwijs niet af met een eindexamen. Als ze een erkend diploma willen behalen zullen ze staatsexamen doen of bijvoorbeeld overstappen naar een school die hen in staat stelt alsnog een diploma te behalen.

Uit dezelfde schoolgids:

*“De schoolperiode hoeft (...) niet standaard afgesloten te worden met een examen VWO, HAVO, VMBO. In overleg met het kind kan een portfolio<sup>5</sup> gemaakt worden of een eindpresentatie. Daarbij krijgen zij een diploma van (...) waarbij duidelijk beschreven wordt op welke vakken en op welk niveau de leerling zich heeft toegelegd. De waarde van dit diploma (...) zal zich in de toekomst gaan bewijzen. (...) Als een kind toch graag met een regulier diploma op zak vertrekt, of de vervolgopleiding dat vereist dan werken wij toe naar een staatsexamen en kan indien noodzakelijk worden samengewerkt met het NHA. Dit is een instituut waar men schriftelijke cursussen aanbiedt en waar met behulp van een gekwalificeerde leerkracht op afstand naar een diploma wordt toegewerkt.”*

Op de website van een vernieuwende school werd in 2008 onder meer het volgende aangegeven:

*“Een kind leert lopen omdat het om zich heen mensen ziet lopen. Het valt, staat op, valt weer, probeert nog eens, net zolang tot het lukt. Niemand zal het in zijn hoofd halen om het kind te vertellen dat het zijn ene voet voor de andere moet zetten, niet te ver voorover moet leunen en vooral niet door de knieën moet gaan. Het kind leert al doende. Het ene kind eerder dan het andere.*

*Deze leerdrang, die ieder kind van nature heeft willen wij op (...) ook na het vierde jaar ruimte geven. Dat betekent dat de kinderen zelf aangeven wanneer ze aan nieuwe stappen toe zijn. Van de begeleiders vraagt dit een continue observatie om de vaak nonverbaale vragen te onderkennen.*

*Ieder kind gaat dus zijn eigen individuele leerweg en wordt begeleid bij het zelfstandig vormgeven daaraan.”*

In haar reactie op vragen van de Nationale ombudsman merkte de onderwijsinspectie nog het volgende op:

*“Een aantal radicale vernieuwers gaat ervan uit dat de intrinsieke motivatie de belangrijkste bron is voor het ontwikkelingsproces. Om echt gemotiveerd te kunnen zijn, moet een persoon/kind zich vrij van druk voelen en emotioneel vrij zijn. Daarnaast gaan zij ervan uit dat de intrinsieke motivatie zal gaan opereren als een kind een actie kan ervaren als autonoom. Zelfgedetermineerde competentie (‘ik kan het zelf’) en het zich vrij voelen van controle is noodzakelijk voor het operatief worden van intrinsieke motivatie. Bij scholen die werken op grond van deze of soortgelijke inspiratiebronnen leren kinderen in vrijheid; zij kiezen een eigen ontwikkelingsweg. De scholen gaan ervan uit dat kinderen activiteiten gaan ondernemen op het moment dat zij ze nodig hebben. Ze vertrouwen op*

<sup>5</sup> Dit is een map waarin de leerlingen allerlei werkstukken (bijvoorbeeld opstellen, tekeningen en rekenwerk) kunnen bewaren. De inhoud van de map geeft zo een beeld van wat de leerling al kan.

*de ontwikkelingskracht van kinderen. Ze vertrouwen erop dat door geen vaststaand leerstofaanbod te doen en geen invloed uit te oefenen op het leerproces, een kind uiteindelijk die vaardigheden zal gaan ontwikkelen die ze in de maatschappij nodig hebben. Kinderen mogen zich ontwikkelen zonder dat sprake is van academische druk. In hun visie ontstaat door toetsing en het vastleggen van 'resultaten' een vergelijking met leeftijdgenoten en als gevolg daarvan academische druk."*

### **6.3 Ouders en het niet bekostigd onderwijs**

Uit een onderzoek van Regioplan<sup>6</sup> naar B3-scholen is gebleken dat veel kinderen die een niet bekostigde school bezoeken tussentijds zijn overstapt vanuit het reguliere onderwijs. Dit blijkt niet zelden samen te hangen met negatieve ervaringen, bijvoorbeeld waar het de grootte van de klassen betreft. Ook zijn er ouders die voor deze scholen kiezen vanuit hun overtuigingen. De belangrijkste motieven die geïnterviewde ouders noemden waren: de wijze van leren of lesgeven, de visie van de school op de ontwikkeling van kinderen, de manier waarop de school met opvoedkundige vraagstukken omgaat en de meer persoonlijke begeleiding.

Verder blijkt uit dit onderzoek dat de ouders in de meeste opzichten veel positiever zijn over de (huidige) particuliere school dan over de vorige school. Nadelen lijken met name te liggen op het gebied van de reisafstand en de schoolkosten. Een ander bezwaar dat nog wel wordt genoemd is het feit dat kinderen op de particuliere scholen weinig leeftijdsgenootjes hebben.

Ook is in het onderzoek aandacht besteed aan de vraag wat ouders zouden doen als de school een negatief advies van de inspectie zou krijgen. De helft van de ouders geeft aan dat ze hun kind in dat geval toch naar de particuliere school zouden laten gaan.

Hoewel de regering zich op het standpunt stelt dat het regulier onderwijs zou moeten kunnen voorzien in alle behoeften op onderwijskundig gebied blijkt uit het onderzoek van Regioplan dat voor particuliere scholen toch een markt bestaat. Het is niet heel waarschijnlijk dat het regulier onderwijs alle bezwaren van deze ouders uit de weg zal kunnen nemen; de groepsgrootte bijvoorbeeld lijkt een vooralsnog onoplosbaar probleem te zijn. Ook zullen er altijd kinderen zijn die, om wat voor reden dan ook, niet op hun plaats zijn in het regulier onderwijs.

## **7. De belangrijkste knelpunten**

### **7.1 Inleiding**

In de rapportage van het onderzoek dat de inspectie, op verzoek van de Tweede Kamer, in augustus 2006 uitbracht ging zij nader in op de knelpunten die zich bij het niet bekostigd onderwijs voordeden. Het ging daarbij ook om de mogelijke effecten van nieuwe wet- en regelgeving. Vastgesteld werd dat de problemen zich met name voordeden rond

<sup>6</sup> Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, december 2007, publicatienummer 1615. Het gaat om een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW.



de verantwoording van het leerstofaanbod en de registratie van de voortgang in de ontwikkeling en de resultaten van leerlingen.

Dat niet bekostigde scholen zich tegenover de inspectie dienen te verantwoorden vloeit voort uit – onder meer – de Leerplichtwet en de Wet op het Onderwijstoezicht. De uitgangspunten van een aantal (radicale) vernieuwers lijken zich hiertegen echter te verzetten. De inspectie merkt hierover het volgende op:

*“Zij zijn van mening dat contexten die een kind/mens dwingen zich op een specifieke wijze te gedragen, de ontwikkeling van een kind bedreigen. Zij stellen ‘de mens is van nature actief en het ligt in de aard van de mens zich te ontwikkelen’. Het organisme (kind) mag op geen enkele wijze worden geconditioneerd. Er wordt dan ook uit principe niets of zo summier mogelijk iets vastgelegd zodat de eigen ontwikkeling ongestoord en zonder vergelijking met die van bijvoorbeeld leeftijdgenoten, kan plaatsvinden.”*

Een ander knelpunt dat de inspectie signaleerde betrof in het bijzonder het voortgezet onderwijs. Zij stelde vast dat uitsluitend de scholen die op commerciële basis draaiden in staat waren om aan de bevoegdheids- en inrichtingseisen te voldoen.

*“Verreweg de meeste vernieuwers zijn dermate klein dat het bedrijfseconomisch niet haalbaar is de verschillende schoolsoorten, leerwegen en profielen uit de Wet op het voortgezet onderwijs (...), in de praktijk van het onderwijs te realiseren. Een aantal scholen wil het onderwijs ook niet op deze wijze inrichten. Zij staan vernieuwing voor waarbij uitgangspunten als ‘de school begeleidt uitsluitend de leerling die dat wil tot het staatsexamen/een kwalificatie’, ‘leerlingen zijn volledig vrij in het stellen van doelen’, leidend zijn.”*

Hierna zal een nadere toelichting worden gegeven op de criteria die naar de inschatting van de inspectie het meest tot problemen leiden voor de radicale vernieuwers.

## **7.2 De leerresultaten**

Uit de resultaten op het niveau van de individuele leerling kan in veel gevallen worden afgeleid of een school haar functies vervult en haar doelstellingen bereikt, zo wordt opgemerkt in de Memorie van Toelichting bij de Wet op het Onderwijstoezicht. Het gaat er hierbij om hoeveel een school een leerling weet bij te brengen, wat de toegevoegde waarde van een school is. De leerresultaten blijken onder meer uit toets-, test- en examenresultaten of uit doorstroomgegevens.

De onderwijsinspectie beoordeelt dan ook of de resultaten van de leerlingen ten minste liggen op het niveau dat mag worden verwacht, zo blijkt uit de toezichtkaders. Het basisonderwijs dient mede de grondslag te leggen voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Of een leerling succesvol is in het vervolgonderwijs en in de maatschappelijke loopbaan hangt mede af van de prestaties van die leerling op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen en wiskunde aan het einde van de basisschoolperiode.

Het voortgezet onderwijs leidt op tot een vervolgopleiding op het niveau van de leerling (mbo, hbo of wo). De inspectie gaat hierbij na of de door de leerlingen behaalde resultaten overeenkomen met de eerder vastgestelde verwachtingen van de school, ouders en leerlingen. Scholen hebben een inspanningsverplichting om zoveel mogelijk leerlingen naar een diploma of kwalificatie toe te leiden, zo wordt in het toezichtkader aangegeven.

De niet bekostigde school kan de resultaten inzichtelijk maken aan de hand van een landelijk genormeerde eindtoets als de Citotoets, maar ook kan zij bijvoorbeeld gebruik maken van evaluatieportfolio's om de bereikte leerresultaten te verantwoorden. Ook zijn er scholen die verwijzen naar leermaterialen die de leerlingen succesvol hebben doorgewerkt.

Indien de school beschikt over gegevens die een vergelijking met leeftijdgenoten mogelijk maken (zoals Citoscores) wordt die vergelijking ook gemaakt. Als de school niet over dergelijke gegevens beschikt wordt gekeken of de individuele leerling een kennisniveau bereikt dat, gelet op eerdere beoordelingen daarvan, te verwachten is.

De beoordeling van de leerresultaten op leerling-niveau is mogelijk omdat de desbetreffende scholen erg klein zijn en het meestal maar om een paar leerlingen gaat, zo gaf de inspectie tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman aan. Scholen kunnen zich op het punt van de leerresultaten verantwoorden op een wijze die past bij hun opvattingen over 'leren en onderwijzen' en 'het meten van vorderingen'. De wijze waarop de school zich verantwoordt, moet voor derden te begrijpen zijn en moet inzicht bieden in het kennisniveau op de voor onderwijs relevante ontwikkelingsterreinen zoals rekenen en taal. De inspectie beoordeelt vervolgens of het kennisniveau in overeenstemming is met de resultaten die van leerlingen met een vergelijkbare hoeveelheid onderwijstijd in vergelijkbare situaties worden verwacht en of het kennisniveau past bij het individuele ontwikkelingsperspectief voor die leerling.

Het antwoord op de onderzoeksvraag is positief als de resultaten van ten minste 75% van de leerlingen aantoonbaar op het niveau liggen dat op grond van hun kenmerken mag worden verwacht. Ligt dit resultaat lager of kan de school de uitkomsten niet verantwoorden, dan is het antwoord negatief.

### **7.3 De voortgang in de ontwikkeling van leerlingen**

In de Memorie van Toelichting bij het voorstel van de Wet op het Onderwijstoezicht wordt opgemerkt dat opbrengsten van het onderwijs niet alleen te beoordelen zijn op basis van de resultaten die leerlingen aan het eind hebben bereikt. Ook de voortgang bij het bereiken van door de school te stellen tussendoelen moet in het toezicht aan de orde komen. Daarom is één van de onderzoeksvragen in de toezichtkaders: "Wordt de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen gevolgd?".

De kernvraag is hier hoe de school zichtbaar maakt dat leerlingen nu iets beheersen dat zij eerder niet onder de knie hadden. Van scholen wordt verwacht dat zij deze voortgang ten minste volgen bij de mondelinge taalontwikkeling, de ontwikkeling van

de geletterdheid (technisch lezen, begrijpend lezen en schrijven, waaronder spelling) en de ontwikkeling op het terrein van rekenen en wiskunde.

De inspectie merkte hierover tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman nog op dat scholen vrij zijn in de wijze waarop zij de leervorderingen van leerlingen registreren. Voor scholen die een extern genormeerd leerlingvolgsysteem gebruiken is het eenvoudig om op dit punt verantwoording af te leggen aan de omgeving. De vorderingen van individuele leerlingen op de voor onderwijs relevante ontwikkelingsgebieden worden primair gerelateerd aan die van leeftijdgenoten na eenzelfde hoeveelheid onderwijstijd; de registratie geeft inzichtelijk weer welke leerstof welke leerlingen op een bepaald moment al dan niet beheersen. Ook zijn er scholen die de eigen ontwikkeling van leerlingen als referentiepunt voor een leerlingvolgsysteem nemen, zo gaf de inspectie aan. Dit sluit niet uit dat het ontwikkelingspotentieel van leerlingen ook gerelateerd wordt aan de verwachtingen van de samenleving omtrent wat kinderen in een bepaalde schoolperiode leren en de doelen die de school zich stelt. De inspectie stelt zich dan ook op het standpunt dat van scholen mag worden verwacht dat het eigen leerlingvolgsysteem niet alleen minimaal de voor het onderwijs relevante ontwikkelingsgebieden omvat, maar ook dat de voortgang van de leerlingen op deze ontwikkelingsterreinen minimaal tweemaal per schooljaar wordt geëvalueerd en wordt geregistreerd op een wijze die voor derden inzichtelijk is.

#### **7.4 Verantwoording van het leerstofaanbod**

De Memorie van Toelichting bij de Wet op het Onderwijstoezicht geeft aan dat het leerstofaanbod bepalend is voor onder meer de inhoud van de kennis en vaardigheden die leerlingen zich door middel van het onderwijs kunnen verwerven. De inspectie zal dit aspect daarom moeten meenemen in haar kwaliteitsbeoordeling. Ook moet daarbij gekeken worden naar bijvoorbeeld de samenhang in de leerstof, hoe deze aansluit op de kennis van de leerlingen en in welke mate rekening wordt gehouden met de verscheidenheid tussen leerlingen. Sommige aspecten zijn wettelijk vastgelegd; zo is een aantal onderwijsgebieden verplicht gesteld.

In het toezichtkader voor het primair onderwijs is dit uitgewerkt in de volgende onderzoeksvraag: “Bereidt het leerstofaanbod de leerlingen voor op het vervolgonderwijs?” Subvragen zijn onder meer of de leerinhouden Nederlandse taal, rekenen en wiskunde dekkend zijn voor de kerndoelen.

Voor het voortgezet onderwijs wordt onder meer nagegaan of het leerstofaanbod in de eerste twee leerjaren dekkend is voor de kerndoelen van de onderbouw en of het leerstofaanbod, aansluitend aan de kerndoelen, de leerlingen in staat stelt hun onderwijsloopbaan voort te zetten in het vervolgonderwijs op een niveau dat van de leerling mag worden verwacht.

## 7.5 Enkele voorbeelden uit rapportages

Hierna volgen enkele citaten uit rapportages die de inspectie in de periode september 2005 tot en met april 2006 heeft opgesteld. Deze citaten geven een goed beeld van de wijze waarop de inspectie de hiervoor genoemde knelpunten signaleert.

*“Een belangrijk uitgangspunt voor het onderwijs op (school Y; N.o.) is echter dat leerlingen zelf bepalen welke leerinhouden zij willen bestuderen. Keuzen van leerlingen worden niet in termen van leer- of kerninhouden geregistreerd. Het is niet inzichtelijk wat de keuzen van de leerling op de verschillende domeinen zijn en hoe deze keuzen zich verhouden tot een activiteitenaanbod dat dekkend is voor de herziene kerndoelen. Het is dan ook onvoldoende gewaarborgd dat het gerealiseerde leerstofaanbod aan het einde van de onderbouw dekkend is voor de herziene kerndoelen en aansluit bij het leerstofaanbod van de vervolgopleiding passend bij het niveau van de leerling.”*

*“De voortgang van de cognitieve ontwikkeling van de leerlingen wordt niet systematisch gevolgd. Het is niet traceerbaar of leerlingen voortgang boeken binnen de verschillende domeinen en vakken. De leerlingdossiers bieden primair inzicht in de sociaal-emotionele ontwikkeling. Het is niet mogelijk vast te stellen of, dan wel in welke mate, de leerlingen van (school Y; N.o.) leerinhouden beheersen die ze eerder niet onder de knie hadden.”*

*“De leerlingen op (school X; N.o.) hebben geen leerstofaanbod per leeftijdsfase; elke leerling kiest zijn eigen ‘ontwikkelingslijn’ of ‘leerlijn’. De vraag of de leerling voldoende heeft geleerd in relatie tot de huidige wettelijke kerndoelen en eindtermen van het primair onderwijs om succesvol voortgezet onderwijs te kunnen genieten, is alleen te beantwoorden als per leerling een ‘volgsysteem’ wordt bijgehouden waaruit blijkt welke activiteiten de leerling kiest en op welk niveau de leerling die uitvoert. Pas dan kan de Inspectie beoordelen of en in hoeverre de leerlingen kunnen lezen, schrijven en rekenen waarmee ze op een bij hen passend vervolgonderwijs uit de voeten kunnen.*

*Het ‘volgen’ van de leerling (in de basisschoolleef tijd) is momenteel nog nauwelijks van de grond gekomen (alleen in het begeleidersoverleg), zodat nog niet kan worden gesproken van een dergelijk volgsysteem. Voor een dergelijk systeem is systematische registratie per leerling van de uitgevoerde activiteiten en – vooral – de resultaten daarvan op genoemde leergebieden noodzakelijk. Ook het resultaat van besprekingen van de begeleiders (en leerlingen) over ieders voortgang zouden hierin opgenomen moeten worden.”*

*“(School X; N.o.) wenst volgens haar statuten, schoolplan en schoolgids ook onderwijs te verstrekken aan leerlingen in de middelbare schoolleef tijd. Daartoe heeft zij enkele tot het geven van dit onderwijs bevoegde begeleiders op afroepbasis bij haar organisatie betrokken; zij bestrijken echter lang niet alle vakken/vakgebieden, terwijl dit door de*

*WVO wel wordt geëist (artikel 55). Het is voor de inspectie niet duidelijk geworden hoe de noodzakelijke begeleiding en beoordeling van leerlingen voor een groot aantal vakken of vakgebieden invulling krijgt. Onduidelijk is hoe gewerkt wordt in de richting van een kwalificatie. Deze onduidelijkheid wordt versterkt door het ontbreken van een volgsysteem voor de leerlingen die de instelling onder haar hoede heeft. Een dergelijk volgsysteem zou de leerling, diens ouders/verzorgers en de begeleiders inzicht kunnen geven in de tijdsbesteding per vakgebied en in de behaalde resultaten per vakgebied, hetgeen noodzakelijk is voor kwalificatie of toelating tot een vervolgstudie.”*

*“De school biedt in principe een rijke leeromgeving. Er zijn ruimten om te spelen, te studeren, te knutselen, muziek te maken, te koken, op internet te gaan, etc. Ook zijn er – naast de begeleiders – verschillende papieren leerbronnen aanwezig. Voor rekenen werken veel leerlingen met de Slagwerk-werkboekjes. Voor rekenen staan veelgebruikte methodes als *De Wereld in Getallen* en *Pluspunt in de kast*. Voor het aanvankelijk lezen is onder andere ‘*Veilig leren lezen*’ aanwezig. Ook voor taalonderwijs zijn enkele – weliswaar enigszins verouderde – methodes aanwezig: *Taaljournaal* en *Taal Actief* (inclusief de taalkaarten). Leerlingen kunnen ook educatief materiaal op het internet opsporen en gebruiken.*

*Het probleem is echter dat de begeleiders niet kunnen verantwoorden wanneer en op welke wijze met dit of ander materiaal door de kinderen wordt gewerkt. Zodoende kunnen ook geen gevolgtrekkingen worden gemaakt over het bereiken van de kerndoelen van de kinderen. Naar het oordeel van de inspectie zouden deze kerndoelen – vertaald in eigen doelen, leerkernen en leervormen – de referentiepunten moeten zijn bij het ‘volgen’ van de leerlingen.*

*(School X; N.o.) organiseert met regelmaat incidentele activiteiten (wij zagen: bloemschikken, kermisattractie bouwen, meditatieoefeningen). De leerlingen hebben de vrijheid om aan dergelijke activiteiten mee te doen of niet: het onderwijsaanbod is immers afgestemd op de leerbehoefte van de individuele leerling. Hoe iedere leerling via dergelijke activiteiten zicht krijgt op de in de kerndoelen genoemde aspecten van de natuur en van de techniek, kan (school X; N.o.) niet per kind aangeven.”*

*“De inspectie trof viermaandelijke notities – in de begeleiderskring besproken – over ieder kind aan in de leerlingenmap. Deze notities waren voornamelijk beschrijvend van aard: wat heeft het kind laten zien qua activiteiten, cognitieve interesses en sociaal-emotionele ontwikkeling (en soms wat het niet heeft laten zien). Er is weinig sprake van registratie ‘tussendoor’. Daarnaast bevatte de leerlingenmap gegevens over de intake van het kind: de observaties van vier proefdagen voorafgaand aan inschrijving. Soms mist in de voorgeschiedenis van het kind het onderwijskundig rapport van de voorafgaande basisschool.*

*De inspectie beschouwt dit alles echter pas als een begin van een volgsysteem. Zij meent dat een goed volgsysteem laat zien welke de ontwikkelingsgang en de leerlijnen (...) het kind doormaakt. Deze ontwikkelings- en leerlijnen zijn gerelateerd aan de onderliggende (leer)doelen die voor ieder kind gelden en die men per kind in bepaalde mate wil bereiken. Met een dergelijk volgsysteem is iedere betrokkene zich bewust van de ontwikkelingen van ieder kind en de eventuele stagnatie hierin. De school heeft een begin gemaakt met coachgesprekken, maar leidraad/protocol voor gespreksvoering en verslaglegging ontbreekt nog.”*

*“Het kwaliteitsaspect over de leerresultaten is voorzien van een negatieve beoordeling, omdat de leerresultaten onvoldoende transparant in beeld kunnen worden gebracht. Over de aan (school X; N.o.) toe te schrijven ‘eindresultaten’ in enge zin (is de leerling aan het eind van het basisonderwijs voldoende in staat om te kunnen doorstromen naar het vervolgonderwijs?) is natuurlijk weinig te zeggen. De school bestaat immers pas 1,5 jaar en tweederde van de leerlingen is ingestroomd met een verleden in het regulier of het speciaal basisonderwijs. Voor het noteren van de ‘resultaten’ op cognitief gebied is eigenlijk nog geen systeem ontwikkeld. Bewijsstukken als portfolio’s of werkstukken zijn er niet. Wel doet een viertal 12-jarige leerlingen op eigen verzoek mee aan de CITO eindtoets 2006. Zij creëren hiermee ook een overstap naar het basisonderwijs (bedoeld zal zijn: voortgezet onderwijs; N.o.), iets waarvan vorm en inhoud nog onvoldoende door (school X; N.o.) zijn doordacht. Successen en vorderingen op sociaal-emotioneel gebied worden nu mondeling en incidenteel vermeld: bepaalde leerlingen over drempel heen gekregen, over angst heen gekregen, wil weer leren, etc. De sociaal-emotionele ontwikkeling wordt nog alleen ‘verhalend’ vastgelegd. Nog onvoldoende is nagedacht over hoe leerlingen zelf kunnen rapporteren over hun leervorderingen, in de zin van verantwoording afleggen.”*

## **8. Een kijkje achter de schermen**

### **8.1 Inleiding**

In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman hebben twee onderzoekers, in de periode mei/juni 2008, een aantal inspectiebezoeken aan scholen bijgewoond. Het ging om totaal vier inspectiebezoeken, tweemaal op niet bekostigde scholen (waarbij eenmaal alleen het primair onderwijs was betrokken en eenmaal zowel het primair als het voortgezet onderwijs) en tweemaal op bekostigde scholen in het primair onderwijs. Op deze wijze is een goed beeld verkregen van de werkwijze van de inspectie, zowel waar het het particulier als het regulier onderwijs betreft. Ook hebben beide onderzoekers zich zo kunnen oriënteren op de bijzondere kenmerken van het niet bekostigd onderwijs.

## **8.2 Niet bekostigde school 'A'**

### **8.2.1 De school**

'A' is een (radicaal) vernieuwende niet bekostigde school, landelijk gelegen buiten een dorp. De levensbeschouwing waar op 'A' van uit wordt gegaan kan het beste als holistisch worden omschreven, zo wordt op de website van 'A' aangegeven. Holisme is een levensovertuiging waarin de essentie is dat alles onlosmakelijk met elkaar verbonden is. Een holist ziet zichzelf voortdurend als deel van het geheel en beschouwt de ander (mens, dier, plant of voorwerp) als de andere ik.

De school beschikt onder meer over een grote tuin en een schoolgebouw met enkele grote ruimten. De kleuters hebben een eigen ruimte; verder worden de middenbouw (zes tot circa twaalf jaar) en de bovenbouw (vanaf circa dertien jaar) onderscheiden. De midden- en bovenbouw hebben in ieder geval een gezamenlijke ochtend- en slotkring. In de ruimte voor de oudere kinderen zijn (leer)boeken en diverse leermiddelen aanwezig. Het schoolgeld dat ouders moeten betalen is inkomensafhankelijk: tien procent van het netto salaris met een minimum van € 2620. Uit deze schoolgelden kunnen niet alle kosten zoals huur, verzekeringen, en materialen, worden gedekt. De leerkrachten/begeleiders zijn vrijwilligers die een kleine onkostenvergoeding ontvangen; de oprichters van de school hebben andere inkomsten waarmee zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien.

### **8.2.2 Het inspectiebezoek**

Na de ochtendkring ging iedereen zijn/haar eigen weg. Een deel van de kinderen schoof aan bij een proef met DNA, een paar kinderen gingen met een begeleider over muggen praten, een oudere jongen werkte aan een legpuzzel en verder werd, in een aparte ruimte, met computers gewerkt. Enkele kleuters gingen ponyrijden. 's Middags vond onder meer het 'rekenlaboratorium' plaats; de kinderen speelden buiten een spel waarin reken-elementen werden betrokken.

De twee aanwezige onderwijsinspecteurs observeerden de activiteiten, stelden vragen en bekeken het klaargelegde leerlingenwerk, leermaterialen en dergelijke. Zij konden zich hierbij in vrijheid door de school bewegen.

Zo werd uit de observatie van het groepje dat met DNA bezig was bijvoorbeeld informatie gehaald over het leesniveau van de kinderen die meededen (ze moesten een instructie lezen) en over het rekenniveau (er werd bijvoorbeeld met maatbekers gewerkt).

Na enige tijd trokken beide inspecteurs zich terug met de leerlingdossiers. Tijdens het bestuderen van deze dossiers bleek dat enkele leerlingen niet onder de Leerplichtwet vielen omdat sprake was van vrijstelling; deze kinderen vielen feitelijk onder het thuisonderwijs en daarmee niet onder de onderwijsinspectie. Deze kinderen werden dan ook niet betrokken in het toezicht.

Zo'n zes kinderen dienden, gezien hun leeftijd, bij het primair onderwijs te worden ingedeeld. Aangezien dit inspectiebezoek uitsluitend betrekking had op het primair onderwijs beperkten de inspecteurs zich dus tot deze kinderen.

De leerlingdossiers bevatten per kind een verslag waarin nader werd ingegaan op wat zij zoal konden/deden. Deze verslagen werden bekeken. De inspecteurs waren van mening dat de leerlingdossiers voldoende inzicht gaven in de voortgang van de ontwikkeling. Zij bevatten in de meeste gevallen jaarverslagen, halfjaarlijkse verslagen en tussentijdse observaties.

Verder werd nagegaan hoe het met de bevoegdheden van de leerkrachten was gesteld; hierbij bleek dat iedere dag in ieder geval één bevoegde leerkracht aanwezig was. Ook werd nagegaan of van alle leerkrachten/begeleiders een verklaring van goed gedrag aanwezig was.

Voorts werden de indrukken van die ochtend besproken. Zo werd vastgesteld dat er voldoende leerstofaanbod was: er was een ruime hoeveelheid materiaal en uit de verslagen en het leerlingenwerk bleek dat hiermee ook werd gewerkt.

Tijdens de nabespreking met onder meer de schoolleiding werden nog enkele punten aan de orde gesteld, onder meer de vraag hoe wordt omgegaan met zorgleerlingen. Verder werden de voorlopige bevindingen van de inspectie gemeld; deze waren positief.

### **8.2.3 Na het inspectiebezoek**

Op 2 september 2008 verzond de inspectie het concept-rapport naar 'A'. De school werd in de gelegenheid gesteld hierop te reageren; deze reactie zou ertoe kunnen leiden dat de tekst van het rapport zou worden aangepast of de reactie zou als bijlage bij het rapport kunnen worden opgenomen, zo liet de inspectie in de begeleidende brief weten.

Verder liet de inspectie weten dat zij de leerplichtambtenaar inmiddels had bevestigd dat het primair onderwijs van 'A' de status van school in de zin van de Leerplichtwet had. Verder werd de school erop gewezen dat in de tweede helft van het schooljaar 2008-2009 opnieuw een kwaliteitsonderzoek naar het primair onderwijs zou plaatsvinden. Hierbij zouden alle onderzoeksvragen uit het toezichtkader worden betrokken.

Op 17 oktober 2008 werd het – positieve – rapport over 'A' definitief vastgesteld.

## **8.3 Niet bekostigde school 'B'**

### **8.3.1 De school**

Ook school 'B' bevindt zich in landelijk gebied en werkt met verschillende leeftijdsgroepen, en net zoals bij 'A' wordt geen principieel onderscheid gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs. Het schoolgeld bedraagt € 250 per maand. Leerkrachten zijn voornamelijk vrijwilligers. 'B' werkt met leerkrachten en zogenoemde 'experts', mensen van buiten die vanuit hun expertise iets kunnen bijdragen aan de school. Voor het primair onderwijs zijn er bevoegde leerkrachten en leerkrachten die nog niet bevoegd zijn maar bijvoorbeeld nog een opleiding aan de Pabo volgen. Voor het voortgezet onderwijs wordt gestreefd naar een maximale afdekking van bevoegdheden. In dit verband wijst de school er nog op dat ook het regulier onderwijs er vaak niet in slaagt voor alle vakken bevoegde docenten te vinden. School 'B' werkt bijvoorbeeld met docenten die 'onderbevoegd' zijn of probeert in samenwerking met andere scholen tot oplossingen te komen.



De school werkt met vijf periodes per jaar; voor deze periodes worden roosters gemaakt. Dit gebeurt aan de hand van een lijst met vraag en aanbod. Sommige vakken kunnen het hele jaar door worden gevolgd (bijvoorbeeld de moderne talen, natuurkunde en geschiedenis). Gemiddeld genomen volgen kinderen in het primair onderwijs vijf lessen per week en kinderen in het voortgezet onderwijs zo'n tien lessen.

Wat het volgen van leerlingen betreft: de school wijst op de vele gesprekken die worden gehouden (met kinderen, met ouders en van de leerkrachten onderling).

Verder worden in het primair onderwijs de voortgang van taal en rekenen bijgehouden en in het voortgezet onderwijs de kern- en einddoelen (tweemaal per jaar).

### **8.3.2 Het inspectiebezoek**

Het inspectiebezoek betrof zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Het viel hierbij op dat het inspectiebezoek door de school zeer strak gepland was. Ook liep de schoolleiding regelmatig de ruimte binnen waar de inspecteurs bijvoorbeeld met kinderen spraken; zij leek moeite te hebben met het feit dat aan kinderen – onvoorbereid – vragen werden gesteld. Ook toen de inspecteurs, later op de dag, de leerlingmappen bekeken kwam regelmatig iemand van de schoolleiding binnenvallen. Verder zag de schoolleiding liever niet dat het leerlingwerk, dat in laatjes was opgeborgen, werd bekeken.

De leerlingmappen voldeden minder aan de wensen van de onderwijsinspecteurs dan op 'A' het geval was. De daarin aanwezige informatie gaf minder inzicht in de voortgang van de leerlingen, zo gaven zij daarnaar gevraagd aan. Dat hing onder meer samen met het feit dat niet voldoende of nietszeggende informatie was opgenomen en dat de wel opgenomen informatie vaak niet kon worden vergeleken met informatie van een eerder moment. Van enkele leerlingen kon wel een goed beeld worden verkregen; van deze leerlingen waren portfolio's gemaakt. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een leerling naar een andere school wil overstappen.

Bij de nabespreking werden de voorlopige bevindingen meegedeeld voor zover het het primair onderwijs betrof. Dat werd in grote lijnen orde bevonden; de school kreeg wel enkele aandachtspunten en een concreet verzoek mee.

Over het VO kon geen uitspraak worden gedaan. De inspecteurs gaven aan enkele punten nog nader te willen bespreken met collega's; het ging onder meer om de wijze waarop de voortgang van de leerlingen werd gevolgd. Verder bestond er onduidelijkheid over de wijze waarop, in de eerste twee jaren van het VO, aan de kerndoelen werd voldaan.

Het grootste struikelblok bleek evenwel de bevoegdheid van leerkrachten in het VO te betreffen. School 'B' beschikte niet over bevoegde docenten voor alle vakken en deze eis wordt in beginsel wel gesteld aan het VO. Wel werd door de inspecteurs erkend dat dit probleem, als gevolg van de lerarentekorten, ook in het bekostigd onderwijs speelt. Echter, zelfs als rekening werd gehouden met een zekere marge zou school 'B' niet kunnen voldoen aan de eisen op dit punt.

### **8.3.3 Na het inspectiebezoek**

Bij brief van 17 juli 2008 deed de inspectie school 'B' de conceptrapporten toekomen. De leerplichtambtenaar was er inmiddels over geïnformeerd dat de school voor het primair onderwijs de status van school in de zin van de Leerplichtwet had.

Wat het voortgezet onderwijs betrof: de inspectie kwam tot het oordeel dat niet (volledig) aan de criteria uit de Leerplichtwet werd voldaan. Dat zou echter nog geen gevolgen hebben voor de status van de school als leerplichtschool. Wel gaven de geconstateerde tekortkomingen aanleiding tot het vaststellen van een aangepast toezichtarrangement. Dit hield in dat de school in de gelegenheid werd gesteld de tekortkomingen op te heffen. In de tweede helft van het schooljaar 2008-2009 zou opnieuw een kwaliteitsonderzoek plaatsvinden. Zou op dat moment blijken dat de tekortkomingen niet waren opgeheven, dan zou de inspectie de minister hiervan op de hoogte stellen. Het zou dan aan de minister zijn om te besluiten of er aanleiding was om de leerplichtambtenaar te adviseren dat de school niet langer een school in de zin van de Leerplichtwet is.

Eveneens op 17 juli 2008 liet één van de onderwijsinspecteurs de Nationale ombudsman weten dat hij kort daarvoor bij school 'B' op bezoek was geweest voor een nabespreking. De school liet hem toen weten dat de afdeling primair onderwijs per 1 augustus 2008 zijn deuren zou sluiten. Waarschijnlijk zou hetzelfde voor de afdeling voortgezet onderwijs gelden, maar dat was op dat moment nog niet helemaal zeker.

Op het moment van verschijnen van het rapport van de Nationale ombudsman bestaat school 'B' niet meer. Op de website werd hierover (in de zomer van 2008) aangegeven dat het niet is gelukt om de school in financieel opzicht overeind te houden. Een deel van de kinderen is verdergegaan op een andere school met een vergelijkbaar concept.

## **8.4 Het regulier (primair) onderwijs**

### **8.4.1 De schoolbezoeken**

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman werden ook de inspectiebezoeken aan twee reguliere scholen in het primair onderwijs bijgewoond door onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman. Doel van deze bezoeken was vooral om de verschillen tussen het toezicht op het regulier en het particulier onderwijs te ervaren.

Tijdens de schoolbezoeken vonden lesobservaties plaats; gemiddeld genomen ging het om maximaal een half uur per groep. Deze observaties werden naderhand besproken met onder meer de directie van de school. Ook werd onder meer gesproken over de gebruikte methodes voor taal en rekenen en werd extra aandacht besteed aan het onderwerp 'zorgleerlingen'.

Relatief veel tijd ging zitten in het verzamelen en beoordelen van de opbrengsten van de scholen. De tussentijdse resultaten en de Citoscores van de groepen 8 vormden op beide scholen een belangrijk onderwerp van gesprek.

De schoolbezoeken in het regulier onderwijs worden in beginsel door één inspec-

teur uitgevoerd. Naderhand vindt nog collegiaal overleg plaats, zo gaven de inspecteurs aan. Ook wordt het door de inspecteur opgestelde rapport 'meegelezen' door een collega. Er wordt dus altijd nog een extra controle toegepast.

#### **8.4.2 De opbrengsten**

De opbrengsten van het onderwijs (de resultaten van de leerlingen en hun voortgang in de ontwikkeling) spelen een belangrijke rol bij het toezicht op het regulier onderwijs. Om de opbrengsten vast te stellen wordt gekeken naar de resultaten aan het eind van de basisschool en naar de tussentijdse scores op de toetsen uit het leerlingvolgsysteem en de doorstroming van leerlingen binnen de school. Scholen met een overeenkomstige populatie worden door de inspectie met elkaar vergeleken.

Voor het vaststellen van de voortgang gebruikt de inspectie de gegevens uit het door de school gebruikte leerlingvolgsysteem, mits de gebruikte toetsen aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoen. De inspectie gaat uit van de meest betrouwbare en valide gegevens waarover een school beschikt.

In een notitie is uitgebreid omschreven op welke wijze de inspectie de opbrengsten van scholen analyseert en waardeert.<sup>8</sup> In deze notitie worden de meest gangbare toetsen besproken. Ook wordt aandacht besteed aan scholen met 'onvoldoende adequate opbrengstgegevens'. Het gaat dan bijvoorbeeld om scholen die geen gebruik maken van methodeonafhankelijke landelijk genormeerde toetsen. De inspectie neemt als standpunt in dat een basisschool zowel een inzichtelijke vorderingenregistratie en -beoordeling dient te hebben als adequate landelijk genormeerde methodeonafhankelijke toetsgegevens voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Zij geeft vervolgens aan:

*“De consequentie van het ontbreken van adequate opbrengstgegevens is dat de inspectie het kwaliteitsaspect opbrengsten niet kan beoordelen. Tevens kan bij kwaliteitsaspecten als kwaliteitszorg en zorg en begeleiding het ontbreken van landelijk genormeerde informatie over vorderingen van leerlingen tot negatieve oordelen op indicatoren leiden. Voor het toezicht op deze scholen zal het van groot belang zijn, dat de kwaliteitszorg en het onderwijsleerproces geen ernstige tekortkomingen vertonen. Vanuit de waarborgfunctie geredeneerd, zal de inspectie zich bij het ontbreken van opbrengstgegevens met name hierop moeten concentreren.”*

### **8.5 Inzichten die de schoolbezoeken brachten**

#### **8.5.1 Regulier en particulier**

De tijdens de schoolbezoeken geconstateerde verschillen tussen het toezicht op de reguliere scholen en op de particuliere scholen waren groot. Voor het toezicht op het regulier onderwijs maakte de inspectie gebruik van gedetailleerde 'scorelijsten' zoals het 'lesobservatie en interviewformulier' (met vijftig evaluatiepunten) en het formulier waarop

<sup>8</sup> "Analyse en waarderings van opbrengsten primair onderwijs", Onderwijsinspectie, Utrecht, december 2007.

de verschillende onderzoeksvragen worden gewaardeerd. Hiermee wordt de werkwijze van de inspectie voor een aanzienlijk deel vastgelegd. De opbrengsten van de school speelden een belangrijke rol.

Tijdens de bezoeken aan de particuliere scholen ging vrij veel tijd zitten in het observeren van de gang van zaken op de scholen. Omdat door deze scholen geen toetsen worden afgenomen moesten de inspecteurs zich, waar het de opbrengsten betrof, vooral baseren op hun lesobservaties, beschikbaar leerlingwerk en de (vooral beschrijvende) informatie uit leerlingdossiers (voor zover aanwezig).

Bovendien werden deze schoolbezoeken door twee inspecteurs afgelegd.

### **8.5.2 Knelpunten**

Met name het bezoek aan school 'B' gaf inzicht in de belangrijkste problemen die zich tussen de inspectie en de scholen voordoen. Het inzichtelijk maken van de vorderingen van leerlingen bleek het grootste struikelblok te zijn. De medewerkers van de school hebben veel kennis over de individuele leerlingen en in die zin hebben zij er dan ook geen belang bij om alles op een voor derden inzichtelijke wijze vast te leggen. Tijdens de gesprekken met bijvoorbeeld leerlingen en ouders kunnen zij deze informatie delen; ook daar doet zich dus niet de noodzaak voor om één en ander vast te leggen. De vertegenwoordigers van de school zien het vastleggen van deze informatie ook als overbodig; de tijd die hierin gaat zitten besteden zij liever aan de leerlingen, zo werd aangegeven. Pas als een kind overstapt naar een andere school ontstaat wel de noodzaak om tot registratie over te gaan: er moet dan een overdrachtsdocument komen zodat de nieuwe school weet hoe de leerling qua niveau moet worden ingeschat.

De inspectie verwacht echter wel dat de school het nodige vastlegt en dat zij dit op een voor derden inzichtelijke wijze doet. Aan de wijze waarop de school de leerlingen volgt stelt de inspectie bovendien een aantal (soms impliciete) eisen.

De inspecteurs zijn er echter huiverig voor om de scholen in dit opzicht te instrueren, zo bleek tijdens de schoolbezoeken; ze zijn bang dat zij zich daarmee teveel op het terrein van de school zullen begeven en dat de scholen hen dat vervolgens zullen tegenwerpen.

Verder leek de verhouding tussen inspectie en de betrokken scholen vrij gespannen te zijn. Met name tijdens het bezoek aan school 'B' werden – aan de kant van de schoolvertegenwoordiging – veel wantrouwen en frustratie gesignaleerd. De vertegenwoordigers van de school, zo bleek vooral tijdens de nabespreking, waren trots op hetgeen zij met de school hebben neergezet. Zij leken iedere inmenging van de inspectie (of eigenlijk: van de overheid) als onnodig te ervaren en hadden zeer sterk het idee dat zij werden gedwarsboomd bij het verwezenlijken van hun idealen. Zij toonden een groot enthousiasme en een groot vertrouwen in de eigen idealen; kritiek op deze uitgangspunten of op de wijze waarop hieraan gestalte wordt gegeven, werd niet zeer gemakkelijk aangenomen.

Overigens had de school, naar aanleiding van een eerder inspectiebezoek, wel de

nodige aanpassingen doorgevoerd; dit leek vooral uit pragmatische overwegingen te zijn gebeurd en niet zozeer omdat de school ook het belang inzag van deze aanpassingen.

De mate waarin de inspecteurs zich leken in te leven in de uitgangspunten van de school wisselde. De aanwezige onderzoekers van het Bureau Nationale ombudsman kregen althans de indruk dat niet iedere inspecteur even gemakkelijk het denken vanuit het reguliere onderwijs losliet.


## Bijlage 2 Geraadpleegde informatiebronnen en literatuur

De volgende informatiebronnen en literatuur zijn bij het onderzoek gebruikt:

1. Het “Toezichtkader 2008 niet bekostigd primair onderwijs”, het “Toezichtkader 2008 niet bekostigd voortgezet onderwijs”, de “Handelwijze bij het uitbrengen advies primair onderwijs” en de “Handelwijze bij het uitbrengen advies voortgezet onderwijs”. Vastgesteld door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 10 maart 2008, Staatscourant 4 april 2008, nr. 66.
2. “Proeve van een toezichtkader niet bekostigd primair onderwijs”, Inspectie van het Onderwijs, rapportnummer 2005 – 14.
3. “Proeve van een toezichtkader niet bekostigd voortgezet onderwijs”, Inspectie van het Onderwijs, rapportnummer 2006 – 7.
4. “Niet bekostigd onderwijs. Onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op scholen in de zin van de leerplichtwet”, Inspectie van het Onderwijs, augustus 2006.
5. “De staat van het onderwijs”, Onderwijsverslag 2006/2007, Inspectie van het Onderwijs, mei 2008.
6. Onderzoek Regioplan Beleidsonderzoek naar particuliere B3-scholen 2007-2008, eindrapport. Amsterdam, december 2007. Regioplan publicatienummer: 1615.
7. Advies “Schoolkwaliteit in beeld. Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen”, door de Onderwijsraad uitgebracht aan de staatssecretaris van OCW, 20 oktober 1999, adviesnummer 990487/368.
8. Advies “Voorstel van wet op het onderwijstoezicht”, door de Onderwijsraad uitgebracht aan de minister van OCW, 20 december 2000, adviesnummer 20000700/575.
9. “Analyse en waarderings van opbrengsten Primair onderwijs”, Inspectie van het Onderwijs, december 2007.
10. “Toezichtkader primair onderwijs 2005, inhoud en werkwijze van het inspectietoezicht”, Inspectie van het Onderwijs.
11. Eindrapport van de Commissie-Dijsselbloem, TK 2007-2008, 31 007, nr. 6.
12. “Onderwijstoezicht en onderwijsvrijheid”, prof. mr. A. K. Koekkoek, School en Wet, jaargang 45/80, nr. 9, december 2001.
13. “Vrijheid van onderwijs als proces tegen de staat”, mr. V. Loosjes, Uitgeverij Westerkappel, Gorinchem, 2005.
14. “De vrijheid van onderwijs bedreigd?”, mr. dr. A. Postma, Kluwer, Deventer.
15. “Vrijheid van onderwijs: een politieke illusie”, mw. mr. J. Sperling, School en Wet, april 2008.
16. “Leerrecht in de schaduw van leerplicht”, mr. dr. Th. Storimans, NTOR juli 2006.
17. “‘Vrijheid van’ en ‘recht op’ onderwijs”, mr. P.J.J. Zoontjens, Migratie en Integratie, losbladige bundel SDU, Den Haag 2003.
18. “Zorgplichten in het onderwijs. Ondraaglijke lichtheid of serieus geschut?” Prof. mr. P.J.J. Zoontjens, RegelMaat afl. 2008/4.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman  
Eindredactie: Carolien Nout  
Vormgeving: Full House, Waddinxveen  
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen  
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

Februari 2009



de Nationale ombudsman  
Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63  
Fax (070) 360 75 72  
[www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

