





HOOFDSTUK 9

NIET-BEKOSTIGD ONDERWIJS

9.1	B3-scholen	152
9.2	Particuliere exameninstellingen	154

9 Niet-bekostigd onderwijs

Samenvatting

Gewijzigde leerplichtwet In Nederland zijn 40 tot 45 particuliere, niet door de overheid bekostigde scholen (B3-scholen), die variëren van meer of minder traditioneel tot radicaal vernieuwend. De inspectie adviseerde over negen scholen negatief aan de leerplichtambtenaar, omdat de uitgangspunten op grond waarvan het onderwijs vorm en inhoud krijgt onverenigbaar zijn met minimumnormen die de wetgever aan het particulier onderwijs stelt. Op acht van deze scholen staan nog leerlingen ingeschreven. Deze situatie zal veranderen door de gewijzigde Leerplichtwet, die stelt dat de leerplichtambtenaar het advies van de inspectie moet volgen. In de toezichtkaders gaan handhaving en kwaliteitstoezicht hand in hand. De controle op de naleving dan wel het voldoen aan de criteria van de leerplichtwet is integraal opgenomen in het kwaliteitstoezicht.

Particuliere exameninstellingen Er zijn 38 vestigingen van particuliere exameninstellingen met rond de drieduizend leerlingen. Ruim een kwart van de leraren is onbevoegd. Alle instellingen beschikken over een systeem van kwaliteitszorg. In-, door- en uitstroomgegevens brengen scholen zelf niet systematisch in beeld, maar examenresultaten zijn wel beschikbaar. Het gemiddelde cijfer voor het centraal examen ligt voor de meeste vakken onder het landelijk gemiddelde, maar de cijfers bij het schoolexamen liggen hoger.

9.1 B3-scholen

In de Leerplichtwet 1969 is bepaald dat alle kinderen in de leerplichtige leeftijd onderwijs moeten volgen aan een school. Een zeer klein deel van de kinderen volgt onderwijs aan een zogeheten B3-school. B3-scholen zijn particuliere scholen die door de leerplichtambtenaar zijn aangemerkt als 'school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet'.

Het veld van B3-scholen kenmerkt zich door dynamiek; scholen worden gestart, maar ook weer gesloten. Toch is het aantal B3-scholen in 2007, uitgaande van de stand van zaken aan het einde van het schooljaar 2005/2006, ongeveer gelijk gebleven. Het scholenbestand van B3-scholen voor zowel primair als voortgezet onderwijs beweegt zich rond de 40 tot 45 scholen. De pedagogisch-didactische uitgangspunten op grond waarvan deze scholen het onderwijs vorm en inhoud geven, verschillen sterk. Het continuüm loopt van 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' tot scholen met een radicaal vernieuwend concept. Onder de 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' verstaat de inspectie de scholen die een onderwijsconcept hanteren dat vergelijkbaar is met concepten die ook door de overheid bekostigde scholen hanteren. Onder (radicale) vernieuwers verstaat de inspectie de scholen die een radicaal andere opzet van het onderwijs nastreven. Het aantal 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' is toegenomen van vijftien scholen tot negentien scholen.

Een deel van de toename is toe te schrijven aan het feit dat van drie scholen (Amsterdamse school, De nieuwe school, Instituut Blankestijn PO) in een latere fase werd vastgesteld dat ook zij tot de categorie B3-scholen horen. Er is sprake van enige groei doordat in 2006/2007 het vedsch onderwijs werd gestart (Onoverwinnelijkheidscollege Lelystad).

Vernieuwingsscholen Het aantal (radicale) vernieuwers fluctueert. Op 1 maart 2008 bestond het scholenbestand, voor zover bij de inspectie bekend, uit 21 (radicale) vernieuwingsscholen. Voor negen van deze B3-scholen heeft de inspectie indertijd een negatief advies aan de leerplichtambtenaar uitgebracht. Dit advies heeft slechts in een enkel geval geleid tot een vervolgactie in de vorm van een besluit. Voor één school (Iederwijs Betuwe VO) was dit besluit zelfs positief, maar leidde het niet tot sluiting van de school. Op twee vernieuwingsscholen (Gaaf Sterksel PO, Gaaf Sterksel VO) zijn volgens de betrokken scholen inmiddels geen leerlingen meer ingeschreven. Op zeven scholen waarover de inspectie negatief adviseerde zijn dus nog leerlingen ingeschreven (De Ruimte PO, De Ruimte VO, De Paradox PO, De Paradox VO, Eigenwijs Feerwerd, Iederwijs Lopik VO, Wonderwijs VO). Meestal gaat het hier om kleine tot zeer kleine aantallen leerlingen, die vaak niet afkomstig zijn uit de gemeente waar de school is gevestigd. Over deze scholen heeft de inspectie negatief geadviseerd omdat de uitgangspunten op grond waarvan deze scholen het onderwijs vorm en inhoud geven, naar het oordeel van de inspectie onverenigbaar zijn met de minimumnormen die de wetgever aan het particulier onderwijs stelt. De betrokken scholen zijn veelal niet bereid concessies te doen aan hun uitgangspunten om zodoende een evenwicht te realiseren tussen de eigen uitgangspunten en de eisen die vanuit de huidige wet- en regelgeving aan hen worden gesteld.

Wijziging Leerplichtwet Deze situatie gaat in 2008 tot de verleden tijd behoren. De gewijzigde Leerplichtwet (Wet van 21 juli 2007, Stb. 298) stelt dat de leerplichtambtenaar bij zijn oordeel of een onderwijsvoorziening een school is als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 een door de Inspectie van het Onderwijs ter zake gegeven advies moet volgen en dus zowel een besluit moet nemen als actie moet ondernemen. Bovendien is met de wetwijziging een ander knelpunt opgelost. Thans is in artikel 1a1 van de Leerplichtwet vastgelegd welke andere dan de al rechtstreeks op particuliere scholen van toepassing zijnde bepalingen uit de Wet op het primair onderwijs (WPO) of Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) B3-scholen in acht moeten nemen om school te kunnen zijn als bedoeld in die wet.

In het recent door de beide staatssecretarissen goedgekeurde Toezichtkader 2008 niet-bekostigd primair onderwijs en het Toezichtkader 2008 niet-bekostigd voortgezet onderwijs gaan handhaving en kwaliteitstoezicht hand in hand. De controle op de naleving dan wel het voldoen aan de criteria van de leerplichtwet is integraal opgenomen in het kwaliteitstoezicht. Conform de toezegging van de voormalige minister van OCW aan de Tweede Kamer zal de inspectie in 2008 over alle B3-scholen opnieuw een advies aan de leerplichtambtenaar uitbrengen. Daarnaast is afgesproken dat in 2008 een nieuwe bestandsopname volgt waarbij de kwaliteit van het onderwijs op B3-scholen in beeld wordt gebracht.

9.2 Particuliere exameninstellingen

In het kader van de Wet op het onderwijstoezicht heeft de Inspectie van het Onderwijs in 2006 een bestandsopname gemaakt van de niet van overheidswege bekostigde scholen of instellingen die bevoegd zijn zelfstandig, aan de eigen instelling, examen af te nemen voor mavo (vmbo-t), havo en vwo. Om dit te kunnen doen, is in september 2006 aan de betrokken scholen en instellingen een conceptwaarderingskader voorgelegd, op grond waarvan de inspectie tot een oordeel kon komen over de kwaliteit van het onderwijs. Dit conceptwaarderingskader gaat uit van proportioneel en risicogericht toezicht. Bij scholen en instellingen die leerlingen uitsluitend voorbereiden op het afleggen van een eindexamen, is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de kwaliteitszorg en de kwaliteit van de leerresultaten.

Bij scholen die de volledige cursusduur bieden, is daarnaast de kwaliteit van het leerstofaanbod beoordeeld. Ten slotte is bij alle scholen en instellingen nagegaan in welke mate zij zich houden aan de wettelijke regimes die voor hen van toepassing zijn. Vanaf oktober 2007 zijn alle scholen opnieuw bezocht. De informatie uit het conceptrapport van eind 2006 is bij dit bezoek geactualiseerd naar de stand van zaken in 2007. Daarnaast zijn de gegevens over de resultaten van leerlingen bij de eindexamens van 2007 toegevoegd.

Groei van het particulier onderwijs Instituut Blankestijn startte in 1965 als eerste een particuliere exameninstelling, later gevolgd door vijf andere instituten, waaronder het Luzac Lyceum dat in 2006 als particuliere onderwijsinstelling begon. De kosten voor een volledig onderwijspakket lopen uiteen van 11.500 euro tot 25.800 euro per jaar.

In vergelijking met 2006 is het aantal schoolbesturen in 2007 hetzelfde gebleven. Er zijn zes besturen: Luzac (voor de colleges en lycea), Erasmus College Nederland, Stebo, Instituut Blankestijn, Instituut De Boer en Instituut Vrijbergen. In vergelijking met 2005 is het aantal vestigingen met tien gegroeid (circa 35 procent). Deze groei is toe te schrijven aan de Luzac-vestigingen. In vergelijking met 2005/2006 is het aantal leerlingen met bijna 20 procent gegroeid. Ook deze groei komt vrijwel geheel door de groei van het Luzac Lyceum. In 2005/2006 stonden in de 28 vestigingen 2.587 leerlingen ingeschreven en in 2007 waren dat bij 38 vestigingen bijna 3.000 leerlingen.

Tabel 9.2a Ingeschreven leerlingen particuliere exameninstellingen, teldatum 1 oktober

	Totaal	Luzac College	Luzac Lyceum	Erasmus	Stebo	Blankestijn	Vrijbergen	De Boer
2006	2.687	1.787	224	203	162	143	112	56
2007	2.971	1.893	415	171	206	127	107	52

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Per vestiging zijn er gemiddeld tachtig leerlingen met een range van 14 tot 165 leerlingen per vestiging. Het percentage leerplichtige leerlingen is in anderhalf jaar tijd toegenomen van 18 procent naar 28 procent per oktober 2007. Leerplichtige leerlingen zitten vooral op scholen die een onderbouw én bovenbouw aanbieden; circa 50 procent van de leerlingen is leerplichtig.

Van de scholen en instellingen met alleen een bovenbouw is 10 procent van de leerlingen leerplichtig. Gemiddeld heeft 40 procent van de leerlingen een volledig vakkenpakket en 60 procent een deelpakket.

Leraren In 2006 en 2007 waren aan de particuliere exameninstellingen respectievelijk 771 en 791 leraren contractueel verbonden. In 2006 was, uitgaande van de bevoegdheidseisen van de Wet op het voortgezet onderwijs, in totaal 59 procent van de leraren bevoegd, 29 procent onderbevoegd en 12 procent onbevoegd. In 2007 is het percentage bevoegde leraren iets lager, namelijk 53 procent. Verder is 19 procent van de leraren onderbevoegd en 28 procent onbevoegd.

Het percentage bevoegde leraren in scholen met een onderbouw (75 procent) was in 2006 hoger dan in scholen of instellingen met alleen een bovenbouw (51 procent). In 2007 is dit percentage bevoegde leraren ongeveer gelijk, namelijk 55 procent in scholen met een onderbouw en 50 procent in scholen of instellingen met alleen bovenbouw.

Om het percentage bevoegde leraren te vergroten, hebben enkele besturen schriftelijk vastgelegd dat on(der)bevoegde docenten in het kader van de Wet op de beroepen in het onderwijs (BIO) hun bekwaamheid moeten vergroten en een bevoegdheid moeten halen, anders wordt voor hun vak een vacature opengesteld. Het schoolbeleid wordt in die situatie met ingang van het schooljaar 2008/2009 uitgevoerd conform de eisen die zijn neergelegd in de wet BIO.

Wettelijke grondslag en documenten De juridische grondslag op basis waarvan de verschillende scholen en instellingen actief zijn, is niet altijd duidelijk. Er zijn instellingen die een aanwijzing dan wel een beschikking hebben op basis van de Wet op het voortgezet onderwijs (artikel 56), de Wet educatie en beroepsonderwijs (artikel 1.4a.1) en/of de Wet op de erkende onderwijsinstellingen.

De verschillende wetten leiden voor de betrokken scholen tot verschillende rechten en plichten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting tot een schoolplan (leerplan), een jaarplan, een onderwijsovereenkomst, een programma van toetsing en afsluiting of een jaarverslag. Ook de eisen aan de bevoegdheden van docenten variëren per onderwijswet.

Kwaliteitszorg Alle scholen en instellingen beschikken over een systeem van kwaliteitszorg. De meeste scholen hebben dit systeem uitgebreid beschreven. Binnen het systeem van kwaliteitszorg is aandacht voor zowel externe als interne beoordelingen. Alle scholen en instellingen vragen naar het oordeel van leerlingen en studenten en gebruiken deze oordelen als input voor de verbetering van het onderwijs. Het accent van de kwaliteitszorgsystemen ligt op de organisatie en het onderwijsproces. De opbrengsten zijn meer impliciet onderdeel van de kwaliteitszorgsystemen, ook al blijkt hierin, gelet op de bevindingen bij de bestandsopname 2007, een kentering te komen. Door verschillende besturen is een eerste, nog intern en soms opvraagbaar jaarverslag gemaakt waarin een beschouwing of verantwoording van de opbrengsten is opgenomen.

Leerstofaanbod Het leerstofaanbod in scholen en instellingen met alleen een bovenbouw is geënt op de eisen die de Wet educatie en beroepsonderwijs stelt. Dit houdt in dat er zowel vrijstellingen zijn voor lichamelijke oefening en cultuur en kunstzinnige vorming als vrijstellingen voor algemene natuurwetenschappen, maatschappijleer 1 en geschiedenis 1. Het leerstofaanbod is vastgelegd in programma's van toetsing en afsluiting (pta's).

In de scholen en instellingen met een onderbouw worden in het algemeen die vakken aangeboden die overeenkomen met de kerndoeldomeinen Nederlands, Engels, wiskunde, mens en natuur, mens en maatschappij en kunst en cultuur. Het domein bewegen en sport komt vaak aan de orde in de vorm van teamsport, waarbij het verband met de kerndoelen meestal niet duidelijk door de scholen is gelegd. In het algemeen volgen de scholen met een onderbouw de wettelijke verplichtingen van het differentieel deel, zoals een tweede moderne vreemde taal in het vmbo-t en Frans én Duits in het havo en vwo.

Resultaten De resultaten van de scholen worden vooral bepaald door de examenresultaten. De in-, door- en uitstroomgegevens worden door de scholen zelf niet systematisch in beeld gebracht. De eerste bestandsopname door de inspectie laat zien dat het bij tussentijdse uitstroom om kleine aantallen leerlingen gaat. Wel wijzen verschillende getallen erop dat na de onderbouw de cursus vaak in een versnelde periode (twee jaar in één) op de onder dat bestuur staande vavo-instelling wordt voortgezet.

De examenresultaten worden in beeld gebracht door de slagingspercentages en door aandacht te besteden aan de schoolexamencijfers in relatie tot de centraal examencijfers. Eerder onderzoek toont aan dat er ook bij de particuliere exameninstellingen sprake is van een verschil ten faveure van het schoolexamen tussen de cijfers behaald bij het schoolexamen en de cijfers behaald bij het centraal examen op deze groep scholen en instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2007g; De Lange & Dronkers, 2007). De bevindingen in 2006 en 2007 bevestigen dat beeld.

In 2006 bedroeg het gemiddelde slagingspercentage per afdeling voor respectievelijk vmbo-t, havo en vwo 91 procent, 81 procent en 85 procent. In 2007 bedroegen deze percentages respectievelijk 90 procent, 79 procent en 79 procent. Het slagingspercentage in 2007 is voor alle schoolsoorten enkele procenten lager dan in 2006.

Het gemiddelde eindexamencijfer op bestuursniveau is in 2006 en 2007 voor bijna alle vakken niet lager dan 5,5 en dat is afgerond voldoende. Voor de meeste vakken ligt het gemiddelde cijfer bij alle scholen tussen de 6,0 en 5,5. Het gemiddelde cijfer voor het centraal examen ligt voor de meeste vakken onder het landelijk gemiddelde.

Onderstaande tabellen geven per particuliere instelling aan voor welk percentage vakken in 2006 het verschil tussen het cijfer behaald voor het schoolexamen (se) en dat voor het centraal examen (ce) een half punt of meer is dan de landelijke verschillen tussen se en ce. Het aantal vakken waar een discrepantie ten opzichte van de landelijke verschillen optreedt, is aanzienlijk en hoger dan het landelijke percentage van het reguliere onderwijs.

In tabel 9.2b zijn alleen de vakken meegerekend die binnen een volledig pakket zijn aangeboden aan tien of meer leerlingen. De berekening voor de kleine vakken (minder dan tien leerlingen) en ook voor deelpakketten laten evenwel een vergelijkbaar percentage vakken zien met een verschil van een half punt of meer ten opzichte van het landelijke verschil.

Eerst is het totaal aantal vakken weergegeven met tien of meer deelnemende leerlingen en daarna is daarvan het percentage vakken weergegeven waarvoor het verschil tussen het se en ce een half punt of meer bedroeg dan het landelijke gemiddelde.

Tabel 9.2b Aantal vakken met tien of meer deelnemers (2006)

	Alle particuliere exameninstellingen	Luzac	Erasmus	Stebo	Vrijbergen	Blankestijn	De Boer
vmbo-t	13	12	7	5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
havo	20	20	14	9	n.v.t.	12	6
vwo	23	22	12	19	4	9	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Tabel 9.2c Percentage vakken waarvan verschil se-ce een half punt of meer afwijkt van het landelijke verschil (2006)

	Alle particuliere exameninstellingen	Luzac	Erasmus	Stebo	Vrijbergen	Blankestijn	De Boer
vmbo-t	23	17	57	60	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
havo	45	30	71	22	n.v.t.	75	33
vwo	70	59	75	58	50	100	67

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Per particuliere instelling is ook voor 2007 het percentage vakken in beeld gebracht waar een verschil tussen het cijfer behaald voor het schoolexamen (se) en dat voor het centraal examen (ce) een half punt of meer is dan de landelijke verschillen tussen se en ce. Het aantal vakken waar een discrepantie ten opzichte van de landelijke verschillen optreedt, is vergelijkbaar met 2006 zij het met andere, soms grote, percentuele verschillen tussen de instellingen onderling. Voor vmbo-t is het percentage vakken met een groot verschil iets toegenomen. Voor havo en vwo zijn deze verschillen iets afgenomen.

Tabel 9.2d Aantal vakken met tien of meer deelnemers (2007)

	Alle particuliere exameninstellingen	Luzac	Erasmus	Stebo	Vrijbergen	Blankestijn	De Boer
vmbo-t	13	11	8	5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
havo	20	19	16	13	3	7	3
vwo	23	22	15	15	7	12	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Tabel 9.2e Percentage vakken waarvan verschil se-ce een half punt of meer afwijkt van het landelijke verschil (2007)

	Alle particuliere exameninstellingen	Luzac	Erasmus	Stebo	Vrijbergen	Blankestijn	De Boer
vmbo-t	31	36	63	20	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
havo	30	16	56	23	0	86	67
vwo	61	50	67	60	0	92	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De scholen zelf geven voor de discrepanties tussen de scores voor het schoolexamen en het centraal eindexamen verklaringen die te maken hebben met het verschil in leerstofaanbod bij respectievelijk het schoolexamen en het centraal examen, de calculerende leerling en de specifieke leerlingenpopulatie.

Bij de meeste scholen en instellingen zijn inmiddels concrete maatregelen genomen om de kwaliteit van de schoolexamens te verbeteren. Deze maatregelen hebben betrekking op de bekwaamheid en bevoegdheid van de leraren, de interne controle op de kwaliteit van de schoolexamens, de beoordeling en de weging van verschillende leerstofonderdelen.

In de eerste helft van 2008 zal de inspectie een thematisch onderzoek uitvoeren naar de schoolexamens Nederlands en wiskunde (vmbo-t) en Engels en biologie (havo). In dit onderzoek worden drie particuliere exameninstellingen meegenomen.

Conclusie Het toezicht heeft ertoe geleid dat besturen zich hebben gerealiseerd dat zij transparant moeten zijn en voor elke individuele leerling/deelnemer helder moeten maken welk wettelijk regime van toepassing is. Tevens zijn zij zich ervan bewust dat de grote verschillen tussen de cijfers voor de schoolexamens en het centraal examen vragen oproepen bij politiek en samenleving. Dit heeft bij de meeste instellingen geleid tot initiatieven om zowel de kwaliteit van de schoolexamens als hun verantwoording daarover te verbeteren. De zojuist genoemde elementen staan tevens centraal in het vervolgtoezicht door de inspectie.

