

Vergaderjaar 2008–2009

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 58

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2009

Hierbij informeer ik u over mijn beleid voor de particuliere scholen en instellingen die examens Voortgezet Onderwijs mogen afnemen en diploma's uitreiken. Dit is tevens mijn beleidsreactie op de rapportage «Zelfstandige exameninstellingen Voortgezet Onderwijs, leerlingenpopulatie en examenresultaten» van de Inspectie van het Onderwijs, die ik u hierbij aanbied.¹

1. Context

De bevoegdheid tot het afnemen van examens door particuliere scholen en instellingen is opgenomen in twee wetten: de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 56 (WVO) voor de scholen en de Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 1.4a.1 (WEB) voor de instellingen. Tussen beide wetten verschillen de voorwaarden voor het verkrijgen van een licentie en de regels die gelden ten aanzien van de inrichting van het onderwijs, de toe te laten doelgroep en de inrichting van het examen. De particuliere scholen en instellingen die in het bezit zijn van een licentie mogen eind-examens afnemen en diploma's uitreiken: op basis van de WVO als school voor voortgezet onderwijs, op basis van de WEB als instelling voor voortgezet onderwijs voor volwassenen (vavo).

Deze particuliere scholen en instellingen zijn lang buiten beeld gebleven. Met de recente bezoeken van de inspectie en bij de formulering van het toezichtkader is duidelijk geworden, dat deze onderwijsaanbieders de daarvoor geldende wettelijke kaders en beperkingen niet allemaal en niet altijd scherp voor de geest hebben gehad. In het bijzonder is niet altijd voldoende rekening gehouden met het onderscheid tussen het regime dat op grond van de WVO geldt voor het onderwijs aan jongere leerlingen en het regime dat voor volwassen leerlingen geldt op grond van de WEB.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het betreft zes bevoegde gezagsorganen, waarvan de scholen die beschikken over een aanwijzing op grond van artikel 56 WVO en de instel-

lingen voor volwasseneneducatie met diploma-erkenning op grond van artikel 1.4a.1 WEB, VO examens mogen afnemen en diploma's uitreiken. Op 1 oktober 2007 volgden in totaal 3037 leerlingen onderwijs bij deze scholen en instellingen.

2. Bevindingen Inspectie

De Inspectie van het Onderwijs heeft in de rapportage over de kwaliteitsonderzoeken aan deze scholen en instellingen, enkele wezenlijke knelpunten geconstateerd, namelijk:

- niet voldoende duidelijkheid over het hebben van een passende aanwijzing of toestemming voor het afnemen van examens VO en tevens het niet volledig voldoen aan de wettelijke vereisten die gelden voor de betrokken licentie;
- het toelaten van jongeren onder de achttien jaar tot de volwasseneneducatie;
- de examenresultaten met grote verschillen tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen.

3. Beleidsreactie

De scholen en instellingen hebben naar mijn mening gehandeld zoals hen goed leek om zoveel mogelijk leerlingen zo snel mogelijk aan een diploma te helpen. Vanzelfsprekend acht ik het wenselijk dat iedere jongere beschikt over een passende startkwalificatie en dat schooluitval wordt voorkomen. Het aangeboden onderwijs moet echter wel van voldoende kwaliteit zijn en geschieden binnen de kaders van de wet. Ik ben sinds september 2008 in gesprek met vertegenwoordigers van deze onderwijsaanbieders naar aanleiding van wensen van hun kant om ruimte te verkrijgen.

In dat kader heb ik hen ook gewezen op de wettelijke kaders en de kwaliteitseisen. De scholen en instellingen moeten zo snel mogelijk binnen de voor de school of instelling geldende wetgeving gaan functioneren. Ik wil de huidige situatie niet laten voortduren en ik heb dan ook een traject voor verbetering ingezet.

Hierna ga ik nader in op de knelpunten die de inspectie heeft geconstateerd ten aanzien van:

- licenties;
- 16- en 17-jarigen in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs;
- verschillen tussen de examencijfers se en ce.

Per knelpunt ga ik in op de maatregelen die ik neem.

4. Licenties

4.1 Knelpunt

Op grond van de WVO dienen de art. 56 scholen – per school – te beschikken over een aanwijzing. Dit is in de praktijk niet het geval. De aanwijzing berust op het niveau van het bevoegd gezag. Dit betekent dat de scholen van een bepaalde onderwijsaanbieder verspreid over het land geen «eigen» aanwijzing hebben en dat er ook, zonder een aanvraag in te dienen, nieuwe scholen zijn gestart.

Bovendien dient een school om voor een aanwijzing in aanmerking te komen te voldoen aan bij wet gestelde vereisten, zoals die ten aanzien van de cursusduur, de bevoegdheid van de leraren en het eindexamen (vakkenpakket, wijze van afnemen). De juiste cursusduur, dat wil zeggen

het zijn van een school voor mavo, havo, vwo met een 4 resp. 5 of 6 jarige duur komt niet overal voor. Deze scholen profileren zich met name met het aanbieden van een versneld traject (bijvoorbeeld de twee laatste jaren in één jaar) om het diploma te halen. Daarmee wordt niet voldaan aan de wet om als school voor een aanwijzing in aanmerking te komen. Toestemming voor het aanbieden van een versneld traject naast de volledige opleiding is evenmin bij het ministerie van OCW aangevraagd.

4.2 Maatregelen

In december 2008 is de scholen verzocht om gegevens te leveren, opdat ik alsnog aanwijzingen kan verstrekken op basis van de status quo zonder dat het traject van aanvragen behoeft te worden doorlopen en met maximaal twee jaar de tijd om aan alle vereisten te gaan voldoen.

Ten aanzien van de particuliere vavo-instellingen onder de WEB is hetzelfde verzocht, zij het dat anders dan in het kader van de WVO op grond van de WEB geen locatiebeperking geldt en dus is aangegeven dat een instelling meerdere leslocaties kan hebben. De instelling zelf maakt de afweging of men al dan niet per leslocatie een licentie wenst. Er is daarbij gewezen op het risico, dat indien de licentie van een instelling, wegens niet voldoen aan de vereisten, moet worden ingetrokken, dat gevolgen heeft voor alle vestigingen waar die opleiding wordt aangeboden.

Met het volgende traject voorzie ik in het oplossen van het knelpunt rond de licenties:

- ik stel de betrokken, reeds bestaande scholen en instellingen in de gelegenheid om mij op korte termijn, dat wil zeggen vóór 15 mei 2009, te melden met welke licentie op basis van welk wettelijk regime zij hun onderwijs op basis van de status quo op een locatie willen aanbieden;
- vervolgens zal ik aan iedere school of instelling een passende licentie verstrekken; het is mijn bedoeling dat dit vóór het komend schooljaar is geregeld;
- de scholen en instellingen die aldus een (hernieuwde) passende licentie hebben verkregen, dienen binnen twee jaar volledig te voldoen aan de wettelijke vereisten;
- na het verstrijken van die twee jaar zal de Inspectie op de naleving van de wet toezien en handhaven waarna de licentie kan worden ingetrokken;
- bij bestaande scholen en instellingen die in dit kader niet vóór de genoemde datum de benodigde gegevens hebben geleverd, waardoor ik deze niet vóór het schooljaar 2009–2010 een passende licentie kan verstrekken, bezie ik voor welke vestigingen en locaties de conclusie moet worden getrokken dat er aldaar geen bevoegdheid is tot het afnemen van examens en het uitreiken van diploma's;
- nieuwe scholen of instellingen, die nog niet functioneren in het schooljaar 2008–2009 dienen een aanvraag in te dienen conform artikel 56 WVO respectievelijk artikel 1.4a.1 van de WEB en dus aan de vereisten te voldoen; totdat de aanwijzing of de diploma-erkenning is verstrekt kunnen aldaar geen examens worden afgenomen en diploma's uitgereikt.

5. 16- en 17-jarigen in het volwassenenonderwijs

5.1 Knelpunt

In het bekostigd onderwijs bestond op basis van een tijdelijke regeling tot 1 januari 2006 de mogelijkheid voor gemeenten om leerlingen van 16 of 17 jaar op individuele basis ontheffing te geven voor het volgen van volwassenenonderwijs. Deze regeling is door gemeenten zo uitgelegd dat

dit door de leerplichtambtenaren voor de groep leerlingen van 16 en 17 jaar ook in het niet-bekostigd, particulier onderwijs werd toegestaan.

Per 1 januari 2006 is de tijdelijke regeling vervallen en is in het Besluit Samenwerking VO-BVE vastgelegd dat in het bekostigd onderwijs een bekostigde VO school in individuele gevallen en bepaalde situaties een leerling van 16 of 17 jaar naar een andere VO school of naar het vavo kan laten gaan terwijl deze, onder de verantwoordelijkheid van VO, bij de VO-school blijft ingeschreven. Zowel de tijdelijke regeling, als het Besluit Samenwerking VO-BVE gelden niet voor de particuliere scholen. Het is dus momenteel wettelijk niet toegestaan dat 16 en 17-jarigen particulier vavo volgen. Sommige besturen zijn er echter van uit gegaan dat deze mogelijkheid ook voor hen bestond. Zij hebben aldus gehandeld en hechten zeer aan de mogelijkheid om leerlingen van die leeftijd het vavo te laten volgen. Bij andere besturen komt dit slechts in een enkel individueel geval voor.

5.2 Maatregelen

De particuliere aanbieders van vavo vinden dat ook voor hen de mogelijkheid moet worden gecreëerd om 16- en 17-jarigen toe te laten. Ik sta daar positief tegenover en ik zal verkennen welke stappen daartoe gezet moeten worden en onder welke condities een en ander zou kunnen worden geregeld. Ik merk op dat ook in het bekostigd onderwijs voorwaarden gelden voor de uitbesteding; het moet er in alle gevallen om gaan dat de leerling door die uitbesteding een grotere kans heeft om een diploma te behalen.

Vóór het eind van dit kalenderjaar zal ik hierover mijn standpunt bepalen. Tot die definitieve besluitvorming zal ik aan het deelnemen van 16- en 17-jarigen aan het particuliere vavo geen consequenties verbinden.

6. Verschillen tussen de examencijfers se en ce

6.1 Knelpunt

De resultaten van de centrale examens in dit particulier onderwijs liggen naar het oordeel van de inspectie op een zeer laag niveau. De examenresultaten zijn, ondanks verbeteringen in 2008, nog steeds zodanig dat volgens de inspectie de meeste van deze scholen en instellingen onvoldoende waarborgen dat de leerlingen beschikken over het vereiste kennis- en beheersingsniveau.

6.2 Maatregelen

Ik deel de mening van de inspectie dat deze verschillen niet toelaatbaar zijn in het licht van de vergelijkbaarheid van diploma's, de waarde ervan en het vertrouwen in de integriteit van de examentoetsing.

Ik acht dit mede in het licht van de hierboven geschetste knelpunten, zeer zorgelijk, ook al is er sprake van bewustwording en een lichte verbetering bij de scholen en instellingen. Ik hecht daarom aan het intensieve toezicht door de Inspectie en de nieuwe ronde kwaliteitsonderzoeken in het najaar van 2009.

Dit niet bekostigde onderwijs zal evenals het bekostigde onderwijs VO de verschillen tussen de cijfers voor se en ce dienen te verkleinen conform de normen als gesteld in mijn brief van 23 oktober 2008 (TK 2008–2009, 31 289, nr. 44). De inspectie zal haar intensieve toezicht op de maatregelen

die de scholen en instellingen treffen om deze verschillen te verkleinen op deze scholen en instellingen handhaven.

7. Tot slot

De inspectie heeft ernstige knelpunten gesignaleerd. Ik heb in deze brief uiteengezet welke maatregelen ik neem om binnen twee jaar de volgende, gewenste situatie te bereiken:

- licenties zijn voor het schooljaar 2009/2010 op orde;
- scholen en instellingen voldoen aan alle voorwaarden voor het eind van het schooljaar 2010/2011;
- duidelijkheid over de mogelijkheden voor het aanbieden van volwassenenonderwijs aan 16/17-jarigen;
- geïntensiveerd toezicht door de inspectie op het verschil se en ce.

In het kader van zorgvuldig bestuurlijk handelen hanteer ik alvorens te gaan handhaven een tijdpad van maximaal twee jaar, te rekenen vanaf 1 augustus 2009, om de aanbieders van dit niet-bekostigde onderwijs de tijd te geven alsnog volledig aan de wetgeving te gaan voldoen en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Ik voorzie dat door mijn maatregelen de scholen en instellingen over twee jaar zullen voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen, hebben en houden van hun licentie. Indien dit niet zo is, zal ik overgaan tot handhaving, waarbij de bevoegdheid om examens af te nemen en diploma's uit te reiken kan komen te vervallen. Ik vertrouw er op dat, met het intensieve toezicht van de inspectie, de examenresultaten aanzienlijk zullen verbeteren en een aanvaardbaar niveau zullen bereiken. Tenslotte is het ook voor de scholen en instellingen zelf van wezenlijk belang dat sprake is van betrouwbare examinering.

Voor het eind van dit kalenderjaar zal ik u informeren over de voortgang.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart