

Lessen uit het toezicht op ISG Ibn Ghaldoun

Samenvatting

In deze notitie staan de reflectie op het handelen van de Inspectie van het Onderwijs als extern toezichthouder bij ISG Ibn Ghaldoun en de lessen die we daaruit willen trekken centraal. Er zijn drie bijlagen toegevoegd ('what if'-scenario, overzicht van wettelijke bevoegdheden en notitie Mark van Twist e.a., 'Ibn Ghaldoun, verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek').

De casus Ibn Ghaldoun is een voorbeeld waarin risicogericht toezicht centraal staat. Terugkijkend over een langere periode benoemen we een aantal opvallende zaken in de uitvoering van het toezicht. Deze zijn zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang achteraf te beschouwen als belangrijke oorzaken waarom het toezicht onvoldoende effectief is geweest.

- Er is sprake geweest van veel, maar fragmentarisch toezicht. Het heeft ontbroken aan samenhang in de toezichtactiviteiten.
- Bij het toezicht op Ibn Ghaldoun is steeds overeenkomstig het toezichtkader en volgens de beslisregels geoordeeld. Door de sterk gestandaardiseerde werkwijze zijn echter belangrijke aspecten, die geen deel uitmaken van de set van normindicatoren te weinig in de beoordeling betrokken.
- Bij de uitvoering van het toezicht is de context waarin Ibn Ghaldoun opereerde onvoldoende meegewogen in het toezicht.
- De toezichthistorie heeft te weinig gewicht gekregen bij de beoordelingen en de noodzaak om tot escalatie over te gaan. Elke nieuwe bestuurder en schoolleider kregen steeds weer het voordeel van de twijfel en het vertrouwen.
- Signalen zijn opgepakt, maar achteraf bezien te laat. De examendiefstal kon echter onmogelijk worden voorzien.

Wij trekken hier de volgende lessen uit:

1. De inspectie heeft de ontwikkeling van geïntegreerd risicogericht toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, de financiën en daarvan afgeleid het bestuurlijk handelen al vanaf begin 2013 versneld en verstevigd. Ook in de uitoefening van het toezicht is de alertheid en sensitiviteit voor risico's in het bestuurlijk handelen toegenomen. Deze koers moet verder worden voortgezet zodat daarmee meer samenhang in de oordeelsvorming ontstaat en mogelijke risico's of tekortkomingen eerder aan het licht komen.
2. De inspectie wil vanaf augustus 2014 het toezicht per bestuur ordenen. Daarmee ontstaat een breder, integraler en actueler beeld van de situatie per bestuur en kan indien nodig eerder vanuit een samenhangend beeld tot interventies worden besloten.
3. De toezichthistorie en de specifieke context waarin een bestuur opereert moet een belangrijkere rol in het toezicht gaan spelen. We moeten bij het toezicht op het bestuurlijk handelen een meer probleemgerichte benadering gaan gebruiken in plaats van een indicatorgerichte benadering, waarbij aandacht moet zijn voor maatwerk. De rol van belangrijke stakeholders moet meewegen in de beoordeling en de beslissingen ten aanzien van eventuele interventies.
4. We zullen meer regie moeten voeren op het omgaan met de escalatieladder; het overleg hierover met OCW op basis van een gestructureerd overzicht van mogelijke risicovolle situaties moet worden voortgezet. Zo ontstaat meer zicht op de vraag in welke gevallen en onder welke omstandigheden escalatie noodzakelijk is en welke escalatiestappen passend zijn.

Deze lessen leiden tot de volgende aanpassingen in werkwijze en organisatie:

- De deskundigheden en kwaliteiten van inspecteurs (o.a. specialisatie als het gaat om ingewikkelde bestuurlijk onderzoeken) zullen worden verbreed. Daarnaast zal balans tussen continuïteit in de bezetting van inspecteurs (continuïteit en eigenaarschap) en wisseling t.b.v. een frisse blik meer aandacht krijgen.
- Er zal meer aandacht komen voor een teamgerichte en multidisciplinaire benadering. Geïntegreerd toezicht en toezicht per bestuur wordt daarbij het uitgangspunt.
- We zullen andere mechanismen onderzoeken om interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bij het toezicht op het bestuurlijk handelen te waarborgen.
- De beoordeling en afhandeling van signalen zal binnen de inspectie nog sterker vanuit een centrale regie aangestuurd worden. Er wordt een centrale werkeenheid signalen ingericht.

De inspectie meent dat de bestaande en nog voorgenomen aanvullende wettelijke bevoegdheden van de minister en de inspectie voldoende mogelijkheden bieden om effectief te kunnen ingrijpen in situaties vergelijkbaar met die van Ibn Ghaldoun.

Lessen uit het toezicht op ISG Ibn Ghaldoun

Vooraf

Begin juli 2013 heeft de inspectie een specifiek onderzoek uitgevoerd naar het bestuurlijk handelen, het personeelsbeleid, de sociale veiligheid en de naleving van wettelijke voorschriften bij de Islamitische Scholengemeenschap (ISG) Ibn Ghaldoun. Directe aanleiding voor het onderzoek was de diefstal van eindexamens door leerlingen van de school, die deze vervolgens hebben doorgegeven of hebben doorverkocht aan examenkandidaten in Rotterdam en daarbuiten. Deze gebeurtenis heeft grote gevolgen gehad, zowel voor alle leerlingen in Nederland die dit jaar eindexamen hebben gedaan als voor de school zelf. Het heeft tevens voor grote politieke en maatschappelijke verontwaardiging geleid. De inspectie besloot tot dit brede onderzoek vanuit de grote zorgen die er waren over de kwaliteit van het onderwijs, de mate waarin dit duurzaam verbeterde en over de continuïteit van de school.

De uitkomsten van het onderzoek en de daarop volgende gebeurtenissen w.o. het failliet verklaren van de school en de bestuurlijke overdracht van de school naar de samenwerkende Rotterdamse schoolbesturen, zijn inmiddels bekend.

Maar ook de rol van het toezicht kwam in de schijnwerpers te staan.

Voor de inspectie vormde het onderzoek bij ISG Ibn Ghaldoun aanleiding tot een nadere reflectie op het uitgevoerde toezicht vanuit de vraag in hoeverre het toezicht effectief is geweest en welke lessen wij uit deze casus moeten trekken. Op 12 september jl. vond verder een debat plaats in de Tweede Kamer over Ibn Ghaldoun, waarbij ook vragen werden gesteld over de rol en de effectiviteit van het toezicht. De Staatssecretaris van OCW deed o.a. de toezegging nog in 2013 een brief aan de Tweede Kamer te zullen sturen: *"In deze brief informeren wij uw Kamer over het toezicht van de inspectie: is het inspectietoezicht zodanig ingericht dat een soortgelijke situatie als die bij Ibn Ghaldoun, tijdig aan het licht zou komen als deze zich onverhoopt wederom zou voordoen. In deze brief informeren wij u daarnaast of het bestaande palet aan bevoegdheden voldoende is om in situaties zoals die zich voordeed bij Ibn Ghaldoun daadkrachtig te kunnen ingrijpen"*.

Tenslotte werden er vragen gesteld bij het handelen van de inspectie naar aanleiding van een publicatie in de NRC over een brief van een klokkenluider die de inspectie in april van dit jaar heeft ontvangen.

In deze notitie staan de reflectie op ons handelen als extern toezichthouder bij ISG Ibn Ghaldoun centraal en de lessen die we daaruit willen trekken. Die lessen staan in het teken van de doelstelling om niet alleen binnen het onderwijs, maar ook binnen de inspectie een constante verbetercultuur te realiseren.

De casus Ibn Ghaldoun is een voorbeeld waarin het risicogerichte toezicht centraal staat. Het gaat daarbij om situaties waarin de kwaliteit en/of de continuïteit van het onderwijs op het spel staan. In dergelijke situaties treedt de inspectie scherp op en dwingt binnen haar bevoegdheden verbetering af in het belang van de leerlingen/studenten. De lessen die we willen leren hebben dan ook in de eerste plaats betrekking op dit facet van het toezicht. De inspectie werkt echter tegelijkertijd aan de ontwikkeling van een toezichtssystematiek die beoogt kwaliteitsverbetering over de hele linie te bevorderen (gedifferentieerd toezicht). Er zijn zeker lessen die ook in dat bredere kader van de vernieuwing van het toezicht op voldoende en goede scholen een plaats zullen krijgen.

De reflectie start met een terugblik op het toezicht bij ISG Ibn Ghaldoun over de afgelopen jaren. Vervolgens besteden we aandacht aan de lessen die wij willen trekken uit de ervaringen die wij hebben opgedaan zodat situaties vergelijkbaar met ISG Ibn Ghaldoun in de toekomst zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Die lessen beperken zich nadrukkelijk niet tot het toezicht op het voortgezet onderwijs, maar zijn tevens relevant voor het toezicht binnen de andere onderwijssectoren. We geven hierbij ook aan hoe het toezicht op de voortzetting van ISG Ibn Ghaldoun er op dit moment uitziet en hoe wij ons hebben voorgenomen dit verder te laten verlopen.

Ook gaan wij in op de vraag of het bestaande palet aan wettelijke bevoegdheden van de inspectie en de minister naar ons inzicht voldoende is om bij mogelijke situaties zoals Ibn Ghaldoun adequaat te kunnen ingrijpen.

Gegeven het bijzondere karakter van het onderzoek naar het bestuurlijk handelen en de context van dat moment, heeft de inspectie eind juni Prof. Dr. Mark van Twist, hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en decaan bij de NSOB, gevraagd als onafhankelijk deskundige aan het onderzoek van de inspectie bij te dragen. Naar aanleiding van zijn ervaringen heeft hij zijn reflecties over het onderzoek beschreven in een essay onder de titel 'Ibn Ghaldoun, verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek'. Dit essay is als bijlage aan deze notitie toegevoegd.

De inspectie vindt het belangrijk dat haar optreden ten aanzien van ISG Ibn Ghaldoun in de afgelopen periode en de lessen die wij daaruit willen trekken, door onafhankelijke externe deskundigen extern gevalideerd worden. Deze externe validatie wordt uitgevoerd door ir. J.F. de Leeuw en drs. H. Barink en zal naar verwachting begin december worden afgerond met een afzonderlijke rapportage.

1. Terugblik

ISG Ibn Ghaldoun is in 2001 gestart. De eerste jaren was de school nog in opbouw. Het was echter van meet af aan al duidelijk dat het een moeilijke opgave zou zijn een solide financiële basis voor de school te realiseren. Dit werd vooral veroorzaakt doordat het bestuur erop stond vanaf de start met alle VO-afdelingen en met alle schooljaren tegelijk te beginnen. De ongelijke verdeling van leerlingen over de verschillende afdelingen leidde tot hoge kosten in termen van personeel, materiële voorzieningen en huisvesting.

Vanaf 2007 heeft de inspectie bij diverse onderzoeken stelselmatig problemen bij Ibn Ghaldoun vastgesteld op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs, op het gebied van de financiële rechtmatigheid en continuïteit en op het gebied van het bestuurlijk functioneren. Daarnaast deden zich de afgelopen jaren enkele ernstige incidenten voor. Voor een samenvattende beschrijving van de toezichtactiviteiten t.a.v. kwaliteit, financiën en opbrengsten tussen 2007 en 2013 verwijzen we naar de bijlagen van het rapport van het onderzoek naar het bestuurlijk handelen.

Terugkijkend over een langere periode kunnen we een aantal opvallende zaken benoemen met betrekking tot de uitvoering van het toezicht. Deze zijn zowel afzonderlijk als in hun onderlinge samenhang achteraf te beschouwen als belangrijke oorzaken waarom het toezicht onvoldoende effectief is geweest. Het valt hierbij op dat er veel overeenkomsten zijn met elementen in het toezicht die ook naar voren zijn gekomen naar aanleiding van de casus Amarantis.

Veel, maar fragmentarisch toezicht

De inspectie heeft in de afgelopen jaren in een hoge frequentie veel toezichtactiviteiten uitgevoerd bij Ibn Ghaldoun. Verschillende afdelingen werden kortere of langere tijd onder geïntensiveerd toezicht geplaatst, de school stond sinds 2012 ook op financieel gebied onder geïntensiveerd toezicht en naar aanleiding van eerdere incidenten zijn extra toezichtactiviteiten uitgevoerd. Achteraf gezien moeten we concluderen dat het heeft ontbroken aan samenhang in de toezichtactiviteiten.

Door het toezicht op afzonderlijke afdelingen bleef de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs op de school als geheel buiten beeld. De kwaliteit op afdelingsniveau wisselde: als een afdeling zich verbeterd had, was de kwaliteit van een andere afdeling weer onvoldoende etc. Hetzelfde geldt voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en het toezicht op de financiën: op beide gebieden heeft de school op verschillende momenten onder intensief toezicht gestaan, maar deze zijn onvoldoende met elkaar in samenhang gebracht. Er was meer sprake van parallel dan van geïntegreerd toezicht.

'Gevangen' in toezichtkaders

Bij het toezicht wordt gebruik gemaakt van sterk gestandaardiseerde en geprotocolleerde toezichtkaders, waarin onderscheid is gemaakt tussen normindicatoren en overige indicatoren en waarin beslisregels zijn vastgelegd die doorslaggevend zijn bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. De beoordeling van de opbrengsten staat hierbij centraal. Ook bij het financiële toezicht wordt gebruik gemaakt van grenswaarden die bepalend zijn voor de vaststelling van mogelijke financiële risico's. Er wordt een groot belang gehecht aan interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, waardoor de bestaande mogelijkheid om van beslisregels af te wijken slechts sporadisch wordt toegepast. Dit brengt het risico met zich mee dat de inspectie

'gevangen' raakt in deze werkwijze en dat het toezicht te instrumenteel wordt uitgevoerd. Bij het toezicht op Ibn Ghaldoun is steeds overeenkomstig het toezichtkader en volgens de beslisregels geoordeeld. Daarmee zijn achteraf gezien echter belangrijke aspecten, die geen deel uitmaken van de set van normindicatoren (waar onder taalbeleid, schoolklimaat en bevoegdheden van docenten) te weinig in de beoordeling betrokken.

Het toezicht kenmerkt zich verder door het feit dat er uitspraken gedaan worden die te beschouwen zijn als een momentopname, waarbij de onderliggende data deels afkomstig zijn uit het verleden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beoordeling van de financiën op basis van de verantwoording in het jaarverslag en voor de beoordeling van de opbrengsten.

Het is daardoor lastig om een inschatting te maken van het toekomstperspectief van scholen. Net als bij de casus Amarantis speelde deze 'achteruitkijkspiegel' ook mee bij het toezicht op Ibn Ghaldoun. Bij het recente onderzoek naar het bestuurlijk handelen is voor het eerst de vraag gesteld in hoeverre de school in staat zou zijn om de kwaliteit binnen een beperkte periode op een structurele en duurzame manier te verbeteren.

Context onderbelicht

Bij de uitvoering van het toezicht is de context waarin Ibn Ghaldoun opereerde onvoldoende meegewogen in het toezicht. Het gaat hierbij vooral om de rol van belangrijke stakeholders in de omgeving van de school. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan de Islamitische achterban van de school, de gemeente Rotterdam, het ministerie van OCW.

De invloed van deze partijen op de ontwikkeling van de school is heel groot geweest en de steun of juist het ontbreken daarvan heeft aanzienlijke invloed gehad op de condities waaronder de school in de afgelopen jaren heeft gefunctioneerd. De school heeft daarbij moeten laveren tussen enerzijds de druk van de achterban c.q. de ouders op het Islamitisch karakter van de school (identiteit was voor sommigen belangrijker dan kwaliteit) en anderzijds de afnemende steun van de gemeente en van OCW voor het voortbestaan van de school.

Toezichthistorie onvoldoende meegewogen en geen tijdige escalatie

Zoals al aangegeven heeft Ibn Ghaldoun een lange en moeizame toezichthistorie achter de rug. Ondanks het feit dat er veel toezichtactiviteiten zijn uitgevoerd hebben de duur en de optelsom van de problemen betrekkelijk weinig invloed gehad op de beoordeling en de noodzaak om tot escalatie over te gaan. In die optelsom en in de samenhang van de problemen waar de school mee kampte, was het achteraf beter geweest als de inspectie al in een eerder stadium tot escalatie en wellicht een onderzoek naar het bestuurlijk handelen was overgegaan.

Ook als het gaat om de verantwoordelijkheid van het bestuur en de schoolleiding voor de kwaliteit en de financiën heeft de duur van de problemen onvoldoende meegespeeld in het toezicht. In de afgelopen jaren heeft Ibn Ghaldoun te maken gehad met een opeenvolging van nieuwe bestuurders en schoolleiders, veelal nadat de vorigen na incidenten of conflicten waren vertrokken. De inspectie heeft de nieuwe bestuurders en schoolleiders steeds opnieuw het voordeel van de twijfel gegeven en vertrouwen uitgesproken in de plannen die zij indienden om eerder vastgestelde tekortkomingen weg te werken. Zij kregen steeds opnieuw de tijd om de noodzakelijke verbeteringen te realiseren en slaagden daarin vaak ook ten dele, totdat zij om uiteenlopende redenen weer vertrokken.

Er was dus onvoldoende sprake van escalatie in het toezicht. Dat werd mede veroorzaakt door het feit dat er tot begin 2013 slechts een globale escalatieladder werd gehanteerd.

Signalen opgepakt, maar achteraf gezien te laat

De geschiedenis van ISG Ibn Ghaldoun kenmerkt zich over een langere periode gezien door een relatief groot aantal signalen, dat bij de inspectie binnenkwam. In de meeste gevallen ging het om anonieme signalen van individuen of groepen uit de school of de omgeving van de school; in een enkel geval was het signaal niet anoniem. In die gevallen heeft de inspectie contact gehad met de signaalgevers. Ook in de eerste helft van 2013 ontving de inspectie enkele, grotendeels anonieme signalen, waar onder een brief die afkomstig was van een ex-docent van de school. Deze brief ontving de inspectie half april. Er was op dat moment al een regulier bestuursgesprek gepland met Ibn Ghaldoun dat in juni zou plaatsvinden. Nadat er telefonisch contact was geweest met de signaalgever werd besloten de inhoud van de brief mee te nemen in het geplande bestuursgesprek. Dit bestuursgesprek is uiteindelijk niet doorgegaan als gevolg van de examendiefstal en het daarop volgende onderzoek naar het bestuurlijk handelen bij Ibn Ghaldoun. Direct na het besluit om dit

onderzoek uit te voeren is er opnieuw contact geweest met de signaalgever en de uitkomsten daarvan zijn bij het onderzoek betrokken.

Eind september bleek dat de brief in het bezit was van de NRC, als gevolg waarvan er vragen werden gesteld bij de rol van de inspectie.

Achteraf bezien hadden wij er beter aan gedaan het signaal als aanleiding te zien om het bestuursgesprek of een daarop volgend onderzoek eerder uit te voeren. De examendiefstal kon echter onmogelijk worden voorzien.

2. Lessen t.a.v. inhoud en werkwijze/organisatie van het toezicht

Welke lessen trekt de inspectie uit de ervaringen met het toezicht bij Ibn Ghaldoun?

De inspectie is al enige tijd bezig het risicogerichte toezicht zo te vernieuwen en te verbreden dat de effectiviteit groter wordt en waardoor situaties zoals bij Ibn Ghaldoun mogelijk kunnen worden voorkomen. Daarnaast heeft ook deze casus weer enkele nieuwe gebieden blootgelegd waarop de inspectie haar toezicht zal aanpassen. Deze aanpassingen hebben deels betrekking op de inhoud van het toezicht (A.) en deels op de werkwijze en de organisatie van het toezicht (B.).

A. Inhoudelijke lessen

Doorgaan met ontwikkeling en uitvoering van geïntegreerd toezicht en toezicht op bestuurlijk handelen

Onder andere naar aanleiding van eerdere incidenten, zoals Amarantis, heeft de inspectie begin 2013 besloten de ontwikkeling van geïntegreerd risicogericht toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, de financiën en het bestuurlijk handelen in onderlinge samenhang versneld in te voeren. Binnen een tijdelijke stuurgroep zijn in de eerste helft van 2013 3 ontwikkelingslijnen bij elkaar gebracht t.w. de ontwikkeling van een geïntegreerd en verbreed risicomodel, de verdere ontwikkeling van het sinds 2011 gestarte toezicht op het bestuurlijk handelen en de aanscherping van het continuïteitstoezicht in het funderend onderwijs.

Dit heeft er o.a. toe geleid dat er vanaf augustus 2013 een nieuw geïntegreerd risicomodel beschikbaar is gekomen, waarin voor ieder bestuur mogelijke risico's op een vijftal domeinen (financieel, bestuurlijk, personeel, materieel, kwaliteit) in beeld gebracht zijn. Daarnaast zijn er gegevens toegevoegd waarmee indicaties voor toekomstige ontwikkelingen (bijv. op het gebied van financiën en leerlingenaantallen) in beeld gebracht worden.

Op dit moment wordt het model uitgetoetst in 42 pilots binnen het funderend onderwijs, waarbij tevens door multidisciplinaire teams van kwaliteitsinspecteurs en financieel inspecteurs wordt samengewerkt en waar nodig gezamenlijk gesprekken met besturen worden gevoerd. Het is de bedoeling dat dit verbrede en geïntegreerde model het startpunt gaat vormen voor het gehele risicogerichte toezicht vanaf 1 augustus 2014.

Daarnaast is het toezicht op het bestuurlijk handelen verder ontwikkeld, dat wil zeggen dat er een toezichtmodule is ontwikkeld waarmee geoordeeld kan worden over het bestuurlijk handelen van instellingen. Deze module wordt op dit moment ingezet in situaties waarin het bestuurlijk handelen als een belangrijke oorzaak wordt beschouwd voor het langdurig achterblijven van de kwaliteit en voor eventuele financiële problemen bij instellingen. In de toekomst zal de module ook als instrument worden gebruikt bij meer preventief georiënteerde onderzoeken naar het bestuurlijk handelen. De module zal vanaf 2014 (afhankelijk van de planning van de verschillende sectoren) deel uitmaken van het reguliere toezichtkader van iedere sector.

Ook loopt er het project versterking van het continuïteitstoezicht in het funderend onderwijs, waarbinnen zodanige aanpassingen in de risicobepaling zijn aangebracht dat mogelijke financiële risico's eerder aan het licht kunnen komen.

Ook in de feitelijke uitoefening van het toezicht is in toenemende mate sprake van een verhoogde sensitiviteit en alertheid als het gaat om risico's ten aanzien van het bestuurlijk handelen. Er zijn in alle sectoren inmiddels meerdere voorbeelden van besturen die door de inspectie in dit opzicht actief onderzocht zijn.

Ook in het geval van Ibn Ghaldoun heeft de inspectie na de examendiefstal besloten tot een breed en geïntegreerd onderzoek naar het bestuurlijk handelen. De terugblik over het toezicht op deze school heeft de inspectie gesterkt in de overtuiging dat met deze nieuwe aanpak in de toekomst mogelijke risico's eerder in beeld kunnen komen en dat daarmee situaties zoals bij Ibn Ghaldoun kunnen worden voorkomen.

Toezicht per bestuur ordenen (verbinding tussen toezicht op afdelingsniveau, schoolniveau en bestuursniveau)

De casus Ibn Ghaldoun heeft laten zien dat het uitsluitend per afdeling beoordelen van de onderwijskwaliteit risico's met zich meebrengt. Daarnaast is duidelijk geworden dat geïntegreerd toezicht op de kwaliteit en de financiën van instellingen vraagt om een bestuursgerichte ordening van het toezicht. De inspectie streeft er daarom naar om vanaf augustus 2014 tot een zodanige herordening van de toezichtactiviteiten te komen dat deze zoveel mogelijk per bestuur zijn geordend. Dit betekent o.a. dat de gewenste toezichtactiviteiten, zoals onderzoeken op school- of afdelingsniveau en eventueel financieel onderzoek of onderzoek naar het bestuurlijk handelen, van ieder bestuur in een beperkte periode worden uitgevoerd en worden teruggekoppeld. Daarmee ontstaat een breder, integraler en actueler beeld van de situatie per bestuur en kan indien nodig eerder vanuit een samenhangend beeld tot interventies worden besloten. In de BVE-sector is het toezicht al per bestuur geordend; de organisatie van het toezicht op het funderend onderwijs wordt vanaf augustus 2014 zoveel mogelijk op een vergelijkbare wijze georganiseerd.

Oog voor maatwerk en context: naar probleemgericht toezicht

Onderzoeken naar het bestuurlijk handelen vragen om een maatwerk-benadering. Er is geen algemene beslisregel te formuleren voor in welke gevallen een dergelijk onderzoek nodig is en hoe dat onderzoek er precies moet uitzien. Meer dan we tot nu toe gewend zijn zal het toezicht op bestuurlijk handelen maatwerk moeten zijn, waarbij de toezichthistorie en de specifieke context waarin een bestuur opereert een belangrijke rol spelen. We moeten de rol van belangrijke stakeholders meewegen in de beoordeling en de beslissingen ten aanzien van eventuele interventies.

De inspectie streeft ernaar bij onderzoeken naar het bestuurlijk handelen een meer probleemgerichte benadering te gebruiken, dan een indicatorgerichte benadering. De indicatoren en aandachtspunten uit de module 'bestuurlijk handelen' zijn in deze benadering hulpmiddel en geen voorschrift. Een dergelijke verandering van werkwijze stelt andere eisen aan de deskundigheden van inspecteurs en vraagt andere mechanismen die bijdragen aan de noodzakelijke interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van het toezicht.

Regie op escalatietrajecten en afstemming hierover met OCW

Begin 2013 heeft de inspectie de bestaande escalatieladder nader uitgewerkt en van afspraken voorzien waarin de rolverdeling tussen inspectie en OCW is verhelderd. De minister heeft deze escalatieladder als bijlage toegevoegd aan de brief 'Versterking Bestuurskracht' die zij in april jl. aan de Kamer stuurde.

Inmiddels wordt o.a. via het maandelijks toezichtberaad tussen inspectie en OCW aan de hand van een overzicht van zogenoemde risicodossiers bezien of en in welke mate escalatie aan de orde is en wat daarbij de passende rolverdeling moet zijn.

Door hier meer ervaring mee op te doen, ontstaat naar verwachting meer zicht op de vraag in welke situaties en onder welke omstandigheden escalatie noodzakelijk is en welke escalatiestappen passend zijn. Verder is bij dit onderwerp de vraag aan de orde of de inspectie en de minister voldoende bevoegdheden hebben om te kunnen ingrijpen als dat noodzakelijk is (zie ook paragraaf 3.). Voor de inspectie geldt dat er meer gebruik gemaakt kan worden van de bestaande bevoegdheden door indicatoren uit het toezichtkader te relateren aan deugdelijkheidseisen uit de wet.

Centrale regie op de omgang met signalen

Signalen zijn een zeer belangrijk, maar ook kwetsbaar element in het toezicht. Hoewel de omgang met signalen al geruime tijd plaatsvindt volgens daarvoor opgestelde werkwijzen en protocollen, hebben we onlangs besloten dit nog sterker vanuit een centrale regie aan te sturen. Daarvoor is op dit moment een centrale werkeenheid signalen in voorbereiding.

B. Veranderingen in werkwijze en organisatie van het toezicht

Bovenstaande lessen die de inspectie uit de casus Ibn Ghaldoun wil trekken moeten vanzelfsprekend ook doorwerken in veranderingen in de werkwijze en de organisatie van het toezicht. De inspectie denkt hierbij in ieder geval aan het volgende:

- Veranderingen ten aanzien van de deskundigheden en kwaliteiten van inspecteurs (o.a. specialisatie als het gaat om ingewikkelde bestuurlijk onderzoeken);

- Bewustwording en professionalisering, waaronder cultuurverandering. Dit vraagt om nieuwe manieren van uitwisselen van ervaringen en bespreking van casuïstiek. Meer aandacht voor een teamgerichte en multidisciplinaire benadering;
- Doorvoeren van organisatorische consequenties van geïntegreerd toezicht en toezicht per bestuur en de daarvoor noodzakelijke systemen (w.o. planning) en instrumenten.
- Zoeken van balans tussen enerzijds continuïteit in de bezetting van inspecteurs (continuïteit en eigenaarschap) en anderzijds wisseling t.b.v. een frisse blik;
- Zoeken van andere mechanismen om interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te waarborgen;
- Sturing op en borging van het veranderingsproces.

3. Wettelijke bevoegdheden voldoende?

Bij het Kamerdebat over Ibn Ghaldoun is de vraag gesteld of het palet aan wettelijke bevoegdheden voldoende is om in vergelijkbare situaties effectief te kunnen ingrijpen.

Wij menen dat de bestaande en nog voorgenomen aanvullende bevoegdheden voldoende mogelijkheden bieden. Wel kunnen deze bevoegdheden nog scherper worden ingezet.

De bevoegdheden van de inspectie en van de minister zijn de afgelopen tijd al uitgebreid: zo heeft de inspectie bij de wijziging van de WOT in 2012 een beperkt aantal mogelijkheden gekregen om bekostigingssancties te kunnen opleggen.

Ook de wettelijke bevoegdheden van de minister om een school te kunnen sluiten of een bestuur een aanwijzing te kunnen geven of uiteindelijk te kunnen ontslaan, zijn de afgelopen tijd uitgebreid en zullen deels nog worden uitgebreid.

Er blijven echter beperkingen bestaan in deze wettelijke bevoegdheden, die voor een belangrijk deel te maken hebben met de vrijheid van onderwijs.

Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat het bij deze bevoegdheden gaat om een 'ultimum remedium' dat slechts in zeer uitzonderlijke situaties behoeft te worden ingezet.

Voor een overzicht van de belangrijkste bestaande en aangekondigde nieuwe bevoegdheden verwijzen we naar bijlage 2.

4. Voortzetting toezicht vanaf 1 november 2013

In het rapport van het onderzoek naar het bestuurlijk handelen bij Ibn Ghaldoun zijn afspraken gemaakt t.a.v. het vervolg van het toezicht. Deze hadden betrekking op:

- Het kwaliteitstoezicht
- Het financieel toezicht
- Het examentoezicht.

Inmiddels is ISG Ibn Ghaldoun per 1 november failliet verklaard en is de bestuurlijke constructie waarbinnen de school functioneert gewijzigd. Dit maakt het noodzakelijk deze afspraken opnieuw te bezien. De inspectie blijft vanzelfsprekend ook in deze nieuwe situatie de vinger nauwlettend aan de pols houden.

De leerlingen zijn inmiddels ondergebracht in een nevenvestiging onder het bestuur CVO Rotterdam onder de naam de Opperd. Eind november is een eerste gesprek met de schoolleiding gepland aan de hand van een korte agenda (start van de nieuwe school, lerarenteam en vacatures, eerste resultaten van leerlingen, verwachtingen t.a.v. resultaten leerlingen einde cursusjaar, etc.). We gaan in dat gesprek na hoe de eerste weken zijn verlopen, op welke problemen ze zijn gestuit, etc.

In januari 2014 voeren we een onderzoek uit naar kwaliteit, financiën en examens en daarin betrekken we waar mogelijk de uitkomsten van de eerdere onderzoeken op Ibn Ghaldoun.

Bijlage 1

'What-if '-scenario

Bij het debat in de Tweede Kamer over Ibn Ghaldoun op 12 september jl. heeft de Kamer aandacht gevraagd voor de vraag: wat zou er gebeurd zijn als er geen examendiefstal had plaatsgevonden? Hoe had het toezicht er dan uitgezien en had dit dan ook tot sluiting van de school geleid?

Deze vraag is niet met enige zekerheid te beantwoorden. Er zijn veel onzekere factoren in het spel die de gang van zaken en het vervolg van het toezicht in hoge mate zouden hebben beïnvloed. Ieder 'what-if' scenario heeft dus een hoog speculatief karakter.

Ten tijde van de examendiefstal had Ibn Ghaldoun geen zeer zwakke afdelingen. Twee afdelingen waren zwak, maar de opbrengsten bij een van deze afdelingen leken vooruit te gaan. Tegelijkertijd gingen de opbrengsten bij een andere afdeling achteruit en zouden in 2013 mogelijk onvoldoende worden. De kwaliteit van het onderwijs zou evenals in voorgaande jaren een gemengd beeld hebben laten zien. Per afdeling zouden afspraken zijn gemaakt over de noodzakelijke kwaliteitsverbetering en de termijn waarbinnen deze gerealiseerd zou moeten zijn. Bezien vanuit het kwaliteitstoezicht is het dus onwaarschijnlijk dat in 2013 tot escalatie zou zijn besloten.

Veel groter is de kans dat de school in de problemen zou zijn gekomen als gevolg van financiële tekorten. Of dit tot sluiting van de school zou hebben geleid is grotendeels afhankelijk van de bereidheid van de gemeente Rotterdam en/of het ministerie van OCW om (opnieuw) uitstel van terugbetaling van schulden te verlenen.

Bijlage 2

Overzicht van bestaande en aangekondigde nieuwe wettelijke bevoegdheden

Bestaande bevoegdheden

Kwaliteit van het onderwijs

Met de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur zijn er verschillende zaken vastgelegd in de sectorwetgeving en in de WOT. Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. Het bevoegd gezag voldoet niet aan deze opdracht wanneer de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschieten (bv. artikel 23a1 WVO). Door het opnemen van deze bepaling in de sectorwetgeving van het funderend onderwijs is het een deugdelijkheidseis waaraan het bevoegd gezag van een school moet voldoen. Voldoet een school hier niet aan dan zijn er twee wegen die bewandeld kunnen worden.

1. De inspectie doet een mededeling aan de minister op grond van artikel 14 WOT dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig en langdurig tekortschiet. De minister kan dan maatregelen treffen of op verzoek van het bevoegd gezag zelf of uit eigen beweging, maar wel in overeenstemming met het bevoegd gezag. Deze maatregelen kunnen o.a. bestaan uit een gesprek met de minister, het bevoegd gezag laten bijstaan door een extern deskundige of financiële middelen ter beschikking stellen aan het bevoegd gezag.
2. Naast het treffen van maatregelen kan de minister een bekostigingssanctie treffen in de vorm van opschorten en inhouden van de bekostiging als het bevoegd gezag het artikel betreffende de minimum leerresultaten niet naleeft. De bevoegdheid is in mandaat bij de inspectie neergelegd. In de Beleidsregel Financiële Sancties bij Bekostigde Onderwijsinstellingen (hierna: beleidsregel) wordt de bevoegdheid tot het opschorten dan wel inhouden nader uitgewerkt. Het doel van de sanctie is het bevorderen van de naleving van wettelijke voorschriften. Het is dan ook een herstelsanctie.

In artikel 3 van de beleidsregel is opgenomen dat de bekostiging voor drie maanden kan worden opgeschort tot 15% van 1/12 deel van de bekostiging en wanneer het bevoegd gezag alsnog niet naleeft kan 15% worden ingehouden. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan de inspectie.

Wanneer na drie maanden het inhouden van de bekostiging met 15% nog niet het gewenste effect heeft, kan de minister de bekostiging met 30% inhouden en uiteindelijk met 100% als er sprake is van het naleven van de wettelijke bepalingen die de onderwijskwaliteit betreffen. Deze bevoegdheid is niet gemandateerd aan de inspectie, maar ligt bij de minister.

Als ultimum remedium kan de bekostiging van de desbetreffende (bijzondere)school of schoolsoort worden beëindigd als de kwaliteit van het onderwijs langdurig of ernstig tekortschiet. De desbetreffende school of schoolsoort kan worden opgeheven als het een openbare school betreft.

Kwaliteit van het bestuur

Naast de kwaliteit van het onderwijs is er in de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur ook gekeken naar de kwaliteit van het bestuur. De inspectie kan het bestuurlijk handelen van een bevoegd gezag beoordelen (vgl. bijvoorbeeld artikel 104a WVO).

Deze beoordeling zou kunnen leiden tot de volgende handhavingsmogelijkheden.

1. Wanneer de kwaliteit van het bestuur ernstig of langdurig tekortschiet kan de minister op verzoek van het bevoegd gezag dan wel uit eigen beweging maar wel in overeenstemming met het bevoegd gezag een maatregel opleggen. Deze maatregel ziet op het aanstellen van een extern deskundige of een financiële injectie te geven. Voorwaarde is dus dat het bevoegd gezag verzoekt om de maatregel of dat het in ieder geval in overeenstemming met het bevoegd gezag plaatsvindt.
2. Wanneer er sprake is van niet naleven van de eisen die gesteld worden aan bijv. de scheiding van toezicht en bestuur of andere deugdelijkheidseisen uit de wetgeving die te maken hebben met de kwaliteit van bestuurlijk handelen, kan er een bekostigingssanctie worden getroffen. Zoals eerder aangeven is deze bevoegdheid in mandaat aan de inspectie gegeven voor het opschorten en inhouden van de bekostiging. Het opschorten en inhouden van de bekostiging is behandeld onder het punt van de kwaliteit van het onderwijs en is ook van toepassing bij het niet naleven van wettelijke bepalingen bij de kwaliteit van het

bestuur. Daarnaast zou het kunnen zijn dat uit het onderzoek naar bestuurlijk handelen blijkt dat een bestuur de bekostiging onrechtmatig heeft besteed of verkregen. Voor het terugvorderen van de bekostiging geldt dat wanneer er sprake is van onrechtmatig verkregen of bestede bekostiging deze bekostiging volledig wordt teruggevorderd. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan de inspectie. De minister kan bij herhaaldelijk onrechtmatig verkregen of bestede bekostiging naast de terugvordering tevens de bekostiging inhouden (beginnend bij 15% van 1/12 deel van de bekostiging). Deze bevoegdheid is op 1 augustus 2013 van kracht geworden. Het kan in sommige gevallen noodzakelijk zijn dat naast het terugvorderen de bekostiging wordt ingehouden om een einde te maken aan de overtreding.

3. Wanneer er sprake is van wanbeheer van een of meerdere bestuurders kan de minister een aanwijzing geven. Er is sprake van wanbeheer bij:
 - a. financieel wanbeleid,
 - b. ongerechtvaardigde verrijking, al dan niet beoogd, van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf dan wel een derde,
 - c. onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in strijd handelen met wettelijke bepalingen of d kennelijke geest van wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald,
 - d. het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg voor wat wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie.

De aanwijzing zal zien op het herstel van de overtreding. Bij een openbare school is meer prudentie vereist en zal ingrijpen op grond van de Gemeentewet mogelijk meer geëigend zijn.

Wanneer het bevoegd gezag de aanwijzing niet opvolgt, kan er een bekostigingsmaatregel worden getroffen, opschorten of inhouden van de bekostiging vanwege het niet naleven van de wettelijke bepaling tot opvolgen van de aanwijzing.

Niet naleven wettelijke bepalingen

Naast de vorenstaande punten kan het zo zijn dat een bevoegd gezag de wettelijke bepalingen niet naleeft op andere gebieden. Dan kan de minister een bekostigingssanctie treffen. Het gaat dan om het opschorten en inhouden van de bekostiging of de onrechtmatig bestede dan wel verkregen bekostiging terugvorderen. Hiervoor bij de kwaliteit van het onderwijs is al ingegaan op het opschorten en inhouden van de bekostiging zoals dit is geregeld in de beleidsregel. Bij de kwaliteit van het bestuur is ingegaan op het terugvorderen van bekostiging bij onrechtmatige besteding dan wel verkrijging van deze bekostiging.

Aangekondigde nieuwe bevoegdheden

- 3^e nota van wijziging bij het wetsvoorstel kwaliteitsborgen hoger onderwijs: uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid met nalatigheid van het bestuur t.a.v. kwaliteitsborging voor het funderend onderwijs, regeling van de aanwijzingsbevoegdheid voor bve en ho.
- Wetsvoorstel sluiting van een zeer zwakke school na 1 jaar (ligt bij de Tweede Kamer).
- Wetsontwerp versterking bestuurskracht 2014: regeling van de plicht voor het intern toezicht om zaken die twijfels oproepen t.a.v. de rechtmatigheid en integriteit bij de instelling en die ook een bredere uitstraling (kunnen) hebben, te melden aan de inspectie.
- Aanvulling van het Burgerlijk Wetboek: de mogelijkheid van schorsing of ontslag door de rechter van bestuurders/intern toezichthouders van instellingen op voorstel van de betrokken minister als een aanwijzing niet is opgevolgd. Mogelijkheid van aansprakelijkstelling van interne toezichthouders indien zij hun taak niet behoorlijk uitvoeren en hen daarvoor een ernstig verwijt treft.
- Voorwaarden aan besturen van nieuw op te richten scholen en voorkomen van 'draaideur-constructies'.

Bijlage 3

Mark van Twist e.a., Ibn Ghaldoun, verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek. Rotterdam, november 2013