

Auditdienst Rijk

Onderzoeksrapport

Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs
bij het toezicht op het VMBO Maastricht

De examen crisis beheerst ?

Colofon

Titel	Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht
Uitgebracht aan	Inspecteur-generaal van het Onderwijs
Datum	10 december 2018
Kenmerk	2018-0000217986

Inhoud

Aanleiding opdracht—4

Hoofdboodschap—5

1 Context—9

- 1.1 De onderwijsinspectie—9
- 1.2 VMBO Maastricht en Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs—10
- 1.3 Het schoolexamen en PTA (programma van toetsing en afsluiting)—11

A. De aanloop naar de examencrisis.—12

2 Ruime aandacht voor VMBO Maastricht—13

- 2.1 Veel onderzoeken en contactmomenten van de inspectie—13
- 2.2 Diverse onderwerpen onderzocht, maar niet het schoolexamen—14
- 2.3 24 signalen van ouders over onder andere lesuitval bij VMBO Maastricht—16

3 Er waren alternatieven voor de inspectie—19

- 3.1 Er was aanleiding voor de inspectie om ook aandacht te geven aan het PTA—19
- 3.2 De inspectie had op meer punten aandacht kunnen geven aan VMBO Maastricht gezien de vele meldingen van ouders en de situatie van de school—23

B. Het omgaan met de examencrisis.—26

4 Inspectie doet diepgaand onderzoek en pleegt stevige interventies—27

- 4.1 De inspectie onderzoekt en ontdekt veel onregelmatigheden—27
- 4.2 Inspectie verklaarde de centrale examens ongeldig, grote schok voor ouders en leerlingen—29
- 4.3 Inspectie adviseert hardheidsclausule en draagt werkzaamheden over—31

5 Een andere wijze van crisismanagement was mogelijk—33

- 5.1 De inspectie had kunnen wachten met het ongeldig verklaren van de centrale examens—33
- 5.2 De inspectie had effectiever kunnen communiceren en de-escalerend kunnen optreden—36
- 5.3 De inspectie had nauwer met LVO kunnen samenwerken—38

6 Aanbevelingen en/of vervolgstappen—40

7 Verantwoording onderzoek—43

8 Ondertekening—44

Bijlage A: tijdelijk handelen inspectie in aanloop naar de crisis, volgens opgave van inspectie en LVO—45

Bijlage B: tijdelijk handelen inspectie tijdens de crisis, volgens opgave van inspectie en LVO—50

Bijlage C: managementreactie van de Inspectie voor het Onderwijs—54

Aanleiding opdracht

In juni 2018 zijn bij het VMBO Maastricht door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) ernstige onregelmatigheden geconstateerd in de schoolexamens, nadat ze een melding had ontvangen over een leerling die een aantal toetsen van het schoolexamen niet had afgerond, terwijl de leerling al wel de voorlopige uitslag 'geslaagd' had ontvangen. Snel werd duidelijk dat het ging om een grote groep eindexamenleerlingen, die toen al het centraal examen hadden afgelegd. Omdat volgens het Eindexamenbesluit Voortgezet Onderwijs (hierna: het examenbesluit) alle onderdelen van het schoolexamen moeten zijn afgerond voordat leerlingen mogen deelnemen aan het centraal examen, heeft de onderwijsinspectie ingrijpende maatregelen genomen. Deze examen crisis veroorzaakte grote maatschappelijke onrust en ophef. In de kamerbrief van 4 juli 2018¹ over de problematiek op het VMBO Maastricht heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)² gemeld dat de inspectie na overleg met het ministerie van OCW de Auditdienst Rijk (ADR) heeft gevraagd onafhankelijk onderzoek te doen. Het onderzoek ging hierbij om de periode vanaf het moment van ontstaan van het VMBO Maastricht in augustus 2015 tot aan 28 juni 2018, het moment van overdracht van de werkzaamheden van de inspectie aan de externe examencommissie.

De ADR is onderdeel van het ministerie van Financiën, maar is als onderzoeksinstituting met een rijksbrede taak onafhankelijk. Het onderzoek van de ADR is uitgevoerd in de periode juli – november 2018. De ADR heeft het handelen van de inspectie vanuit diverse gezichtspunten onderzocht, zowel van betrokken als niet betrokken inspecteurs, maar ook van de school, de schooldirectie, centrale directie van LVO Maastricht, het bestuur van de stichting LVO (hierna: LVO), de ouders, het ministerie van OCW en enkele externe deskundigen op het gebied van toezicht.

De volgende vragen zijn onderzocht

1. Wat was de context waarbinnen het handelen van de inspectie plaatsvond, in het bijzonder de kaders voor het toezicht, het instrumentarium en de capaciteit van de inspectie en de verdeling van verantwoordelijkheden?
2. Welke handelingen heeft de inspectie verricht in de casus VMBO Maastricht in de periode augustus 2015 tot 28 juni 2018?
3. Wat had de inspectie meer of anders kunnen doen in deze casus, gezien de problematiek rond de examens, de context en de ontvangen signalen?
4. Welke verbeterpunten zijn er in de werkwijze van de inspectie, op basis van deze casus?

Het rapport maakt voor vragen 2 en 3 onderscheid in de periode in aanloop naar de examen crisis en de periode van de examen crisis tussen 14 en 28 juni 2018.

Het rapport geeft bevindingen en aanbevelingen. Er wordt geen oordeel uitgesproken of er goed of fout is gehandeld. Ook worden geen schuldigen aangewezen. Het onderzoek is alleen gericht op het handelen van de inspectie en niet op dat van andere betrokkenen. Wel schetsen we waar nodig de activiteiten van andere betrokken partijen.

¹ Ministerie van OCW, kamerbrief 'laatste ontwikkelingen rondom VMBO Maastricht', 4 juli 2018 pag. 4.

² Het was minister van OCW Ingrid van Engelshoven die de toezegging deed in de Kamer, want de verantwoordelijke minister Slob voor Basis-, Voortgezet Onderwijs en Media was toen ziek.

Hoofdboodschap

De hoofdboodschap is onder te verdelen in twee delen, één deel betreft de aanloop naar de examen crisis in de periode augustus 2015 tot 13 juni 2018 en het andere deel betreft de examen crisis zelf (14-28 juni 2018).

Hoofdboodschap

De aanloop naar de examen crisis

De inspectie heeft, vanaf augustus 2015, in aanloop naar de examen crisis ruim aandacht besteed aan het toezicht op het onderwijs bij VMBO Maastricht en heeft daarbij gehandeld conform de geldende toezichtregels. De inspectie heeft in deze casus niet specifiek gekeken naar de uitvoering van het schoolexamen en heeft daardoor de onvolkomenheden in de uitvoering niet waargenomen. Achteraf gezien had de inspectie destijds wel aanleiding kunnen zien om de voortgang van het schoolexamen (het programma van toetsing en afsluiting) te onderzoeken. Daarmee had zij de onvolkomenheden eerder kunnen waarnemen en signaleren.

Het omgaan met de crisis

De inspectie is direct na een melding vanuit de school intensief onderzoek gestart naar de uitvoering van het schoolexamen op het VMBO Maastricht. De inspectie heeft lopende dat onderzoek de ouders medegedeeld dat alle centrale examens ongeldig verklaard werden³ en heeft daarmee veel onrust veroorzaakt. Er waren mogelijkheden aanwezig om met een meer weloverwogen aanpak en communicatie tijdens de crisis minder maatschappelijke onrust te veroorzaken met uiteindelijk hetzelfde effect.

Toelichting:

De aanloop naar de examen crisis

In de periode van augustus 2015, bij de start van het VMBO Maastricht, tot aan 14 juni 2018, toen de examen crisis uitbrak, heeft de onderwijsinspectie vele onderzoeken uitgevoerd bij de scholen van het VMBO Maastricht. Ook heeft de inspectie veel contactmomenten gehad met het bestuur van LVO en de directie van de school en hen aangesproken op bestaande problematiek. Daar was ook aanleiding voor. Op een van de afdelingen van het VMBO Maastricht waren niet alleen de resultaten onvoldoende, maar ook aspecten van het didactisch handelen en de kwaliteit van het onderwijs. Deze afdeling stond onder verscherpt toezicht. Verder kwamen relatief veel signalen binnen van ouders over diverse problemen in het onderwijs, maar vooral over lesuitval. Toch heeft de vele aandacht voor het

³ Op 22 juni is tijdens een voorlichtingsbijeenkomst door de inspectie aan de ouders medegedeeld: 'We hebben geconstateerd dat de leerlingen van het VMBO Maastricht niet alle onderdelen van de schoolexamens hebben afgerond. Dat betekent dat wij de centraal examens ongeldig hebben moeten verklaren'. Bron: <https://nos.nl/video/2237903-teleurstelling-en-boosheid-bij-ouders-en-leerlingen.html>
In de brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Tweede van 22 juni 2018 stond: 'De inspectie heeft daarom moeten aankondigen om over te gaan tot de ongeldigverklaring van alle door deze eindexamenkandidaten gemaakte centrale examens. Dit betekent dat het gehele centraal examen van elke leerling van VMBO Maastricht ongeldig wordt verklaard, tenzij onomstotelijk vaststaat dat de individuele leerling een correct en volledig examen heeft afgelegd. Dit betekent dat per vak aan alle eisen van het schoolexamen is voldaan.' Bron: Ministerie van OCW, Kamerbrief 'onregelmatigheden examens vmbo-leerlingen in Maastricht', 22 juni 2018, pag. 2.
In dit rapport spreken wij verder steeds van ongeldig verklaren.

VMBO Maastricht van de inspectie niet kunnen voorkomen dat in juni 2018 de examencrisis uitbrak. Er bleken onregelmatigheden in het schoolexamen voor een grote groep leerlingen. De inspectie, maar ook het schoolbestuur, had dit niet zien aankomen. Zonder een vertrouwelijke melding aan de inspectie door een medewerker van de school was het waarschijnlijk ook nooit boven water gekomen. Deze melding kwam in een laat stadium, op 14 juni 2018, toen de centraal examens al waren gemaakt en de voorlopige uitslag aan de leerlingen was meegedeeld.

De vraag is of de inspectie dit niet eerder had kunnen zien. De inspectie heeft gehandeld volgens haar eigen toezichtregels. Toch waren er volgens betrokkenen op een aantal punten wel mogelijkheden en aanleiding om het te kunnen zien, zoals:

- men had een verband kunnen leggen tussen het vele lesuitval in de examenklassen en de uitvoering van het schoolexamen;
- men had bij ouders, die vele meldingen hadden gedaan, meer kunnen navragen over de problemen op school;
- de inspectie had strenger kunnen oordelen bij haar onderzoeken;
- men had het bestuur kunnen aanspreken op de uitvoering van het schoolexamen;
- alle scholen bieden het PTA aan bij de inspectie. Het had kunnen opvallen dat het PTA, dat was aangeboden door VMBO Maastricht, complexer was opgezet dan gebruikelijk bij andere scholen;
- de situatie rond het VMBO Maastricht (samenvoeging van scholen met verschillende culturen in een krimpregio) had aanleiding kunnen zijn voor meer en diepgaander onderzoek;
- de inspectie had kunnen besluiten het herstelonderzoek niet uit te stellen tot mei 2018 maar eerder uit te voeren, zodat lesuitvalproblemen in het lopende schooljaar konden worden meegewogen;
- de werkgroep examens (hierna: Wex) van de inspectie had eerder betrokken kunnen worden of om haar mening kunnen worden gevraagd.

Benadrukt wordt dat het hier gaat om handelingen die de inspectie had *kunnen* doen. Er is immers conform de geldende toezichtregels opgetreden. Er is een aantal onderliggende oorzaken waarom de inspectie niet tot de genoemde handelingen is overgegaan. Allereerst is de capaciteit van de inspectie beperkt. Nog geen dertig inspecteurs op 1514 vestigingen voor voortgezet onderwijs in Nederland. Verder geven de toezichtregels, die tussen 2013 en 2017 in gebruik waren, geen concrete aangrijpingspunten om het schoolexamen te onderzoeken. De inspecteur zal er dus in principe geen aandacht aan besteden, het zit niet op het netvlies. Ook gaan de toezichtregels uit van vertrouwen ('high trust') dat de school en het bestuur haar verantwoordelijkheden neemt voor het goed uitvoeren van het schoolexamen. Het toezicht is geen afrekenmodel; scholen krijgen eerst een herstelperiode.

Het omgaan met de examencrisis

Kort na de vertrouwelijke melding aan de inspectie over problemen in het schoolexamen bij één leerling is de inspectie onderzoek gestart. In dit geval is dat gebeurd door inspecteurs van de werkgroep examens en niet door de contactinspecteur van de school. Toen deze inspecteurs constateerden dat er voor alle 354 eindexamenkandidaten onvolkomenheden waren in het PTA, besloot de inspectie alle centraal examens ongeldig te gaan verklaren, tenzij onomstotelijk vast zou komen te staan dat de individuele leerling een correct en volledig examen had afgelegd.⁴ Volgens artikel 32 lid 2 van het examenbesluit mag immers het centraal examen niet worden afgelegd als het schoolexamen niet is voltooid. Op dat moment had de inspectie nog niet het volledige beeld wat er per individuele leerling schortte

⁴ Een besluit tot ongeldigverklaring van een centraal examen is pas definitief als het voor een individuele leerling op papier staat. De inspectie heeft formeel alleen een voornemen geuit om de examens ongeldig te verklaren. In dit rapport spreken we steeds van ongeldig verklaren, aangezien dat de intentie was en zo ook is gecommuniceerd tijdens de voorlichtingsbijeenkomst in de avond van 22 juni.

aan het schoolexamen. Het besluit is door de inspectie genomen in overleg met het ministerie van OCW en met College voor Toetsing en Examens (hierna: CvTE).⁵

De inspectie gaf, bij monde van de inspecteur-generaal van het Onderwijs (hierna: inspecteur-generaal), het bestuur van LVO de opdracht om op vrijdagmiddag 22 juni alle ouders in te lichten over het besluit. Ook besloten inspectie (en tevens OCW en CvTE) aanwezig te zijn bij de plenaire voorlichtingsbijeenkomst voor alle ouders in de avond van 22 juni, om één en ander toe te lichten. De bijeenkomst verliep rumoerig. Achteraf vonden alle partijen – de inspectie, het bestuur van LVO en het ministerie van OCW – het organiseren van deze bijeenkomst onverstandig. Er bestaan verschillende visies op de vraag wie het initiatief voor de bijeenkomst heeft genomen. Het besluit tot ongeldig verklaren van de centraal examens en de wijze van communicatie – met name op de bijeenkomst – hebben voor veel onrust gezorgd, zowel maatschappelijk als politiek. Ouders en leerlingen voelden zich buiten hun schuld benadeeld.

De inspectie had er op dat moment – op 22 juni – voor kunnen kiezen om nog niet de centraal examens ongeldig te verklaren, maar eerst de diploma uitreiking uit te stellen⁶ en het onderzoek te vervolgen. Zo werd bijvoorbeeld op dinsdag 26 juni na een – door de minister verzocht – onderzoek door het CvTE duidelijk dat aan de centraal examens zelf niets mankeerde.

In de week na de voorlichtingsbijeenkomst werd verder onderzoek gedaan door de inspectie. Ook door de school zelf werd, met de hulp van anderen van LVO, onderzoek gedaan naar de onregelmatigheden. LVO geeft aan dat de inspectie voor wat betreft de analyse van de hiaten in het PTA niet de inhoudelijke samenwerking zocht met het management – schoolleiding, bovenschoolse directie en bestuur – van LVO.⁷ Er vond bijvoorbeeld in de periode 19 tot en met 28 juni geen hoor-wederhoor plaats van de bevindingen van de inspectie met LVO. Als dit wel was gebeurd, had dit volgens LVO kunnen leiden tot een snellere en wellicht betere analyse van de inspectie over de onvolkomenheden in het PTA, die minder groot bleken dan gedacht bij het begin van het onderzoek.

De inspectie had in het heetst van de crisis andere keuzes kunnen en wellicht moeten maken. Het onder tijdsdruk genomen besluit tot ongeldig verklaren van alle centrale examens, de éézijdige communicatie hierover met de ouders en het mijden van de samenwerking met het management van LVO hebben geresulteerd in een mate van onrust, die volgens diverse betrokkenen wellicht voorkomen had kunnen worden.

Aanbevelingen

In de gesprekken met inspecteurs, maar ook met extern deskundigen en met diverse ouders van leerlingen van VMBO Maastricht, zijn vele verbeterpunten de revue gepasseerd. Mede op grond hiervan en van de analyse van de onderzoekers worden de volgende aanbevelingen gedaan. In hoofdstuk 6 worden deze nader toegelicht.

1. Breng het interne toezicht bij onderwijsinstellingen meer in positie
2. Investeer verder in het inzicht wat er op de werkvloer rondom het PTA gebeurt
3. Werk toe naar risicodetectie op basis van een totaalbeeld van een onderwijsinstelling en zijn omgeving

⁵ Het College voor Toetsen en Examens (CvTE) is verantwoordelijk voor de centrale toetsen en examens in de onderwijssectoren po, vo, mbo en Nt2.

⁶ Diploma-uitreikingen zijn vaker uitgesteld naar aanleiding van een crisis. In de casus Ibn Chaldoun (examenfraude door diefstal van eindexamens) hebben de gezamenlijke Rotterdamse VO scholen na overleg met wethouder Hugo de Jonge besloten de uitreiking van de diploma's uit te stellen. Zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/-goed-dat-scholen-rotterdam-solidair-zijn-~bdb76d9e/>

⁷ De inspectie heeft samengewerkt met diverse contactpersonen voor toegang tot systemen en gegevens. Ook heeft de inspectie 30 docenten geïnterviewd – in aanwezigheid van een teamleider van VMBO Maastricht – en hen om interpretatie, nader bewijs en aanvullingen gevraagd.

4. Wees meer toegankelijk en benut als inspectie systematisch de meldingen en signalen van ouders, docenten en leerlingen
5. Voor de korte termijn: werk aan herstel van de relatie met ouders en met LVO
6. Treed bij een toekomstige crisissituatie de-escalerend op en communiceer helder over de gevolgen
7. Onderzoek de mogelijkheid algemene conservatoire maatregelen op te nemen in wet- en regelgeving over de examens

1 Context

1.1 De onderwijsinspectie

De onderwijsinspectie is in 1817 ingesteld met het doel de kwaliteit van het onderwijs te bewaken. Dit doet de inspectie onder andere door het bezoeken van scholen. Een van de uitgangspunten voor de inspectie is dat zij haar taken verricht op zodanige wijze dat scholen en instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Dit is vastgelegd in de wet op het onderwijstoezicht (WOT). Op deze wet is de werkwijze van de inspectie gebaseerd en beschreven in de zogenaamde toezichtkaders. Deze kaders veranderen met enige regelmaat. Zo zijn er in de afgelopen tien jaar drie verschillende toezichtkaders van kracht geweest. De veranderingen in de toezichtregels zijn van invloed geweest op het uiteindelijk uitbreken van de examencrisis VMBO Maastricht.

De toezichtregels die in gebruik waren in de periode 2009-2013 bestonden uit een grote hoeveelheid indicatoren die standaard door de inspectie werden beoordeeld bij een onderzoek. Een van de indicatoren⁸ uit dat kader ging specifiek in de op de borging van de kwaliteit van het schoolexamen. Een andere indicator⁹ betrof expliciet de naleving van het examenreglement en het schoolexamen aan de wettelijke vereisten. Later, in de periode 2013-2017 was de werkwijze van de inspectie meer gebaseerd op een risicogerichte aanpak. De toezichtregels die in die periode van kracht waren bestonden uit een beperkter aantal indicatoren die door de inspectie standaard werden beoordeeld, het zogenaamde kernkader. Daarnaast waren er aanvullende indicatoren die op maat werden toegepast, maar waarvan in de praktijk beperkt gebruik van werd gemaakt. In die periode was er geen aparte indicator meer die ging over de waarborg van het schoolexamen.

Als gevolg van een wetwijziging¹⁰ van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) geldt sinds augustus 2017 een andere toezichtfilosofie. De grootste verandering daarbij is dat de inspectie het schoolbestuur aanspreekt op haar eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie ontwikkelt zich hiermee naar een (kritische) gesprekspartner voor besturen. De inspectie bezoekt elke vier jaar elk bestuur. Als een bestuur de zaak op orde heeft zal de inspectie terughoudender zijn. Wel verifieert de inspectie dit bij een aantal van de scholen of opleidingen die onder een bestuur vallen. Ook doet de inspectie, net als voorheen, tussentijds onderzoek bij scholen waar risico's zijn gesignaleerd. De inspectie maakt elk jaar een risicoanalyse van alle besturen en scholen. In elk geval bezoekt de inspectie eens in de vier jaar alle vestigingen. Binnen het nieuwe kader 2017 zijn vier onderwerpen die altijd worden onderzocht bij risicogerichte kwaliteitsonderzoeken¹¹. Daarnaast kunnen - op maat en waar nodig - andere onderwerpen worden toegevoegd, waaronder het onderwerp toetsing en afsluiting (schoolexamen).

De inspectie is beperkt in haar mogelijkheden, niet alleen wettelijk maar ook gezien haar omvang en capaciteit. Om alle 3608 afdelingen van voortgezet onderwijs in Nederland, verdeeld over 1514 vestigingen, te inspecteren beschikt de inspectie

⁸ Indicator 9.6: De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.

⁹ Indicator N4: Door of namens het bestuur zijn het Examenreglement en het PTA naar de inspectie gestuurd en beide voldoen aan de wettelijke vereisten (Eindexamenbesluit VO artikel 31).

¹⁰ Naar aanleiding van het wetsvoorstel van de Kamerleden Bisschop, Van Meenen en Rog in februari 2014 om het onderwijstoezicht doeltreffender te regelen.

¹¹ Het gaat om de standaarden: Kwaliteitsgebied Onderwijsproces Standaard OP2: Zicht op ontwikkeling, Standaard OP3: didactisch handelen, Kwaliteitsgebied Schoolklimaat: Standaard SK1: veiligheid en Kwaliteitsgebied Onderwijsresultaten: Standaard OR1: Resultaten

over ca. 30 inspecteurs¹². Dat is gemiddeld 50 vestigingen en 120 afdelingen per inspecteur.

Hoe houdt de inspectie toezicht op scholen in Nederland?

Het bestuur is verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit op de scholen. Daarom begint en eindigt het toezicht door de inspectie bij het bestuur. Daarnaast houdt de inspectie op verschillende manieren ook zelf rechtstreeks toezicht op de scholen.

Onderzoeken op scholen worden op maat gemaakt en bestaan in de regel uit een combinatie van lesbezoeken, analyse van documenten en gegevens, gesprekken met leraren, met schoolleiding en met leerlingen. Als het onderzoek zich richt op de leerlingenzorg dan voert de inspectie ook een gesprek met zorgfunctionarissen en bekijkt het leerlingvolgsysteem. De inspectie koppelt de bevindingen van de onderzoeken op scholen terug aan het bestuur en de schoolleiding. Op verzoek van het bestuur of de schoolleiding kan ook een terugkoppeling aan het gehele team plaatsvinden.

De inspectie onderzoekt scholen:

- a. met een jaarlijkse prestatieanalyse op afstand (iedere afdeling)*
- b. met kwaliteitsonderzoeken als er risico's zijn (iedere afdeling met risico's)*
- c. met verificatieonderzoeken bij het vierjaarlijks onderzoek naar besturen en scholen (één of meerdere afdelingen van een deel van de scholen per bestuur)*
- d. via het vierjaarlijks schoolbezoek (overige scholen) in het kader van thema- of stelselonderzoeken.*

1.2 VMBO Maastricht en Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs

Het Vmbo Maastricht is de naam voor de samenwerking tussen drie scholen: het voormalige Bonnefantencollege vmbo, het Sint-Maartenscollege vmbo en het Porta Mosana College vmbo. De drie scholen zijn niet gefuseerd, maar vormen een samenwerkingsmodel gebaseerd op het zogenaamde 'Domeinenplan' dat beoogde in Maastricht organisatorisch te komen tot één school per domein (i.c. één vmbo, één havo en één vwo school)¹³ Aanleiding hiervoor was de forse leerlingendaling, als gevolg van krimp van de bevolking in de regio Limburg. In schooljaar 2015-2016 is het VMBO Maastricht formeel gestart. De school bestaat uit 3 gebouwen op één campus.

De samenwerking tussen de scholen bleek in de praktijk lastig vorm te geven. Het domeinenplan veroorzaakte de nodige onrust. De betrokken leidinggevenden geven aan dat het tot op heden nog niet gelukt is één organisatie te maken van vmbo Maastricht. De scholen brachten elk hun eigen cultuur, werkwijze, leerling-populatie en gebouw mee en ook de denominaties verschilden. Mede om die redenen is inmiddels besloten in Limburg terug te keren naar brede scholengemeenschappen bestaande uit vmbo, havo en vwo.

Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) is een samenwerkingsbestuur voor bijzonder en openbaar onderwijs. Onder LVO vallen 34 scholen, waaronder VMBO Maastricht. De scholen van LVO verzorgen onderwijs voor in totaal ruim 26.000 leerlingen. Omdat 34 scholen een grote spanwijdte voor het bestuur is, is er in Limburg een managementlaag gecreëerd van centrale directies die per sub regio, waaronder Maastricht, een aantal scholen aanstuurt. Op deze wijze is sprake van een gelaagde managementstructuur: docent-teamleider-schooldirectie-centrale directie-bestuur. Uiteindelijk is het bestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij leggen hierover verantwoording af aan de

¹² In 2016 waren er voor VO 25,25 fte, in 2017 22 fte en in 2018 29,43 fte inspecteurs.

¹³ Sint-Maartens en Porta Mosana beschikken beiden nog over een eigen registratie in BRIN, het registratiesysteem voor scholen van DUO. Het Bonnefantencollege is opgegaan in het St. Maartenscollege.

medezeggenschapsraden en de Raad van Toezicht en extern aan de inspectie en andere belanghebbenden.

1.3 Het schoolexamen en PTA (programma van toetsing en afsluiting)

Het schoolexamen, ook wel het programma van toetsing en afsluiting (PTA) geheten, is het deel van het eindexamen dat bij het vmbo over de laatste twee schooljaren wordt afgenomen. In het verleden heette dit het schoolonderzoek. Het uiteindelijke diplomacijfer wordt bepaald door het gemiddelde van het schoolexamencijfer (SE) en het centraal examencijfer (CE). In de wet staat dat eerst het schoolexamen moet zijn afgerond voordat het centraal examen mag worden afgelegd.

Voor het schoolexamen moet een school een programma van toetsing en afsluiting (PTA) en een examenreglement vaststellen. In de eerste plaats is het PTA een document dat bedoeld is om leerlingen, ouders/verzorgers, docenten te informeren over de inhoud en de wijze van afname van het schoolexamen. Het PTA dient voor kandidaten zo leesbaar en helder mogelijk te zijn. In de tweede plaats is het PTA een verantwoording van de school aan de inspectie. Het PTA en het examenreglement moeten voor 1 oktober verstrekt worden aan de leerlingen en de inspectie. Scholen moeten afwijkingen van of wijzigingen in het PTA overleggen met en melden bij de inspectie. In het schooljaar 2017-2018 heeft de inspectie van alle scholen in totaal 103 van zulke meldingen ontvangen. Het VMBO Maastricht heeft niet een dergelijke melding gedaan.

A. De aanloop naar de examencrisis.

Periode augustus 2015-13 juni 2018

- Welke handelingen heeft de inspectie verricht in de casus VMBO Maastricht in de periode augustus 2015 tot 13 juni 2018?
- Wat had de inspectie meer of anders kunnen doen in deze casus, gezien de problematiek rond de examens, de context en de ontvangen signalen?

2 Ruime aandacht voor VMBO Maastricht

De inspectie heeft in de periode 2015-2018 ruim aandacht gegeven aan het VMBO Maastricht, maar heeft niet gekeken naar de uitvoering van het schoolexamen en daardoor niet eerder de onvolkomenheden waargenomen.

2.1 Veel onderzoeken en contactmomenten van de inspectie

2.1.1 *De inspectie heeft meer onderzoeken gedaan bij VMBO Maastricht dan gebruikelijk is bij scholen waar geen aanwijzingen zijn van problematiek*

Het VMBO Maastricht is gestart in het schooljaar 2015-2016. Sindsdien heeft de inspectie diverse malen onderzoek gedaan bij de scholen van VMBO Maastricht (i.c. Porta Mosana en St.Maartenscollege) en is in 2016 een onderzoek uitgevoerd naar het bestuur van LVO. De aanleiding voor de inspectie om onderzoeken te doen waren de geconstateerde risico's bij de jaarlijkse analyse, risicovolle opbrengsten en signalen uit diverse kwaliteitsonderzoeken en van ouders. De inspectie heeft tijdens de onderzoeken ook gesproken met leerlingen en docenten. Het onderzoek naar het bestuur van LVO werd gedaan met de nieuwe (concept) toezichtregels en daarbij werd de werking ervan getoetst.

Normaal gesproken, als er geen aanwijzing is voor risico's, komt de inspectie eens in de vier jaar op een school¹⁴. Bij het VMBO Maastricht is men in drie jaar tijd diverse malen voor onderzoek aanwezig geweest. Daar was ook aanleiding voor. De inspectie heeft hiermee gehandeld volgens haar eigen toezichtregels die stellen dat bij aanwijzingen voor risico's nader onderzoek moet worden gedaan ('risicogericht toezicht'). Om die reden heeft de inspectie vaker onderzoek gedaan bij VMBO Maastricht dan gebruikelijk is bij scholen waarvoor geen aanwijzingen zijn voor risico's.

Tabel 1 geeft een overzicht van de onderzoeken. In bijlage A is een uitgebreid overzicht opgenomen met de tijdlijn van de onderzoeken en andere handelingen van de inspectie in verband met VMBO Maastricht.

Onderzoek	School en afdeling	Periode	Aanleiding
Kwaliteitsonderzoek	Porta Mosana VMBO B/K/GT ¹⁵	Januari 2016	vierjaarlijks onderzoek
Kwaliteitsonderzoek	St. Maartenscollege VMBO B/K/GT	Januari 2016	Risico opbrengsten VMBO-B
Onderzoek bestuur en scholen	Bestuur en 3 scholen LVO	Februari 2016	Pilot bestuursgericht toezicht
Kwaliteitsonderzoek	VMBO Maastricht VMBO K	Februari 2017	Signalen over lesuitval,
Kwaliteitsonderzoek	VMBO Maastricht VMBO GT	Februari 2017	leskwaliteit en schoolklimaat
Tussentijds kwaliteitsonderzoek	VMBO Maastricht VMBO B	Februari 2017	
Herstelonderzoek	VMBO Maastricht alle afdelingen	Mei 2018	Intensief toezicht

Tabel 1: overzicht onderzoeken van de onderwijsinspectie bij VMBO Maastricht in de periode 2015-2018

¹⁴ Inspectie van het onderwijs, Toezichtkader Voortgezet Onderwijs 2013, 1 november 2013, Para 2.2.3 en Onderzoekkader 2017 voor het toezicht op het Voortgezet Onderwijs 2017, 1 juni 2017, para 2.2.1 e.v.

¹⁵ B = basis, K = kader, GT = gemengd theoretische leerweg

2.1.2 *De inspectie heeft het bestuur vaak aangesproken op aanwezige problematiek*

Naast de onderzoeken zijn er diverse momenten geweest waarop de inspectie contact heeft gehad met school en bestuur. Zo zijn er in 2015 al brieven gestuurd naar het bestuur van LVO met waarschuwingen en attenderingen voor dalende opbrengsten. In 2016 en 2017 zijn zowel bestuur, centrale directie als schoolleiding aangesproken op de vele lesuitval. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste contactmomenten opgenomen. In bijlage A staat een uitgebreid overzicht. Uit het overzicht blijkt dat de inspectie het bestuur vaak heeft aangesproken op aanwezige problematiek en risico's, in lijn met de toezichtregels¹⁶. De Raad van Toezicht van het bestuur van LVO is hierbij overigens niet door de inspectie benaderd, omdat dit niet binnen de toezichtregels valt.

Contact met	Datum	Aanleiding / onderwerp
CVB	7 september 2015	Risico's opbrengsten en rendement
CVB	21 oktober 2015	Attendering/waarschuwing dalende opbrengsten Porta Mosana VMBO-K
CVB	10 mei 2016	Afspraken verbetering St Maartens VMBO B
CVB, CD	nov/dec 2016	Signalen ouders over lesuitval
CVB	6 september 2017	Algemeen gesprek, kennismaking
Directie VMBO	oktober 2017	Afspraken lesuitval en onderwijstijd
CVB, CD	11 en 19 dec 2017	Signalen ouders over lesuitval, afspraken hierover
CD	Jan-april 2018	Overzichten en maatregelen lesuitval
CVB, CD	26 april 2018	Mobiliteit leraren
CVB	5 juni 2018	Waarschuwing dalende onderwijsresultaten St Maartenscollege VMBO-K

Tabel 2: overzicht belangrijkste contactmomenten van de onderwijsinspectie t.a.v. VMBO Maastricht in de periode 2015-2018. CVB=College van Bestuur LVO, CD=Centrale Directie Maastricht

2.2 **Diverse onderwerpen onderzocht, maar niet het schoolexamen**

2.2.1 *De inspectie heeft bij de onderzoeken een aantal onderwerpen onderzocht, maar die hadden geen betrekking op het schoolexamen*

Als de inspectie een onderzoek verricht, geven de toezichtregels aan welke onderwerpen daarbij moeten worden onderzocht. De onderwerpen die de inspectie heeft onderzocht bij VMBO Maastricht in januari 2016 zijn de indicatoren uit het zogenaamde kernkader (zie tabel 3). Dit is het gedeelte uit het toezichtkader VO 2013 dat bij alle kwaliteitsonderzoeken minimaal wordt beoordeeld. Aanvullende indicatoren worden alleen onderzocht als er risico's zijn, omwille van een passende inrichting van het toezicht. Bovendien zou toezicht te massief worden als alle indicatoren onderzocht zouden worden bij elk onderzoek¹⁷. De gebruikte indicatoren hebben geen betrekking op het verloop van het schoolexamen.

Bij de onderzoeken die eind 2016/begin 2017 zijn uitgevoerd heeft de inspectie dezelfde indicatoren onderzocht. Vanwege de signalen over lesuitval die zij hadden ontvangen en de gesprekken op de eerste onderzoeksdag, 21 december 2016, heeft de inspectie een tweetal indicatoren toegevoegd die betrekking hebben op onderwijstijd en schoolklimaat. Tabel 3 geeft aan wat deze indicatoren inhouden.

¹⁶ Inspectie van het onderwijs, Toezichtkader Voortgezet Onderwijs 2013, 1 november 2013, pag. 13

¹⁷ Inspectie van het onderwijs, Toezichtkader Voortgezet Onderwijs 2013, 1 november 2013, para 4.2 pag. 36

Onderwerp	Toelichting
Kernkader	
Leeropbrengsten	De leerlingen behalen in de onderbouw het opleidingsniveau dat mag worden verwacht. De leerlingen lopen weinig vertraging op in de bovenbouw van de opleiding. De leerlingen van de opleiding behalen voor het centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht. Bij de opleiding zijn de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen van een aanvaardbaar niveau.
Onderwijstijd	De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd
Didactisch handelen	De onderwijsactiviteit heeft een doelgerichte opbouw. De leraar geeft een begrijpelijke uitleg. De leerlingen zijn actief betrokken. De leerlingen krijgen effectieve feedback op hun leerproces
Ondersteuning en begeleiding	De school volgt systematisch de vorderingen van de leerlingen aan de hand van genormeerde toetsen. De school bepaalt wat de onderwijs- en ondersteuningsbehoefte is van individuele of groepen leerlingen. De school voert de ondersteuning planmatig uit.
Kwaliteitsbewaking opbrengsten	De school evalueert systematisch de opbrengsten. De school werkt doelgericht aan de kwaliteit van de opbrengsten.
Kwaliteitsbewaking onderwijsproces	De school evalueert systematisch het onderwijsproces. De school werkt doelgericht aan de verbetering van het onderwijsproces. De school borgt de kwaliteit van het onderwijsproces.
Toegevoegd vanwege signalen over lesuitval en veiligheid	
Onderwijstijd	De school realiseert minimaal de wettelijk verplichte onderwijstijd.
Schoolklimaat	De school en haar omgeving vormen een gezamenlijke pedagogische gemeenschap.

Tabel 3: overzicht gebruikte indicatoren bij onderzoeken naar VMBO Maastricht 2016-2017

Bij het herstelonderzoek in 2018 is gebruik gemaakt van de nieuwe toezichtregels van 2017. In dit onderzoek is gekeken naar de onderwerpen die volgens de regels altijd moeten worden, de zogenaamde kernstandaarden, aangevuld met een aantal andere standaarden (zie tabel 4). Er zijn in totaal 19 standaarden, waarvan één de 'toetsing en afsluiting' betreft. Dit is echter geen kernstandaard.

Onderwerp	Toelichting
Resultaten	De school behaalt met haar leerlingen leerresultaten die ten minste in overeenstemming zijn met de gestelde norm.
Zicht op ontwikkeling en begeleiding	De school volgt en begeleidt de leerlingen zodanig dat zij een ononderbroken ontwikkeling kunnen doorlopen.
Didactisch handelen	Het didactisch handelen van de leraren stelt leerlingen in staat tot leren en ontwikkelen.
Onderwijstijd	De leerlingen krijgen voldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken
Veiligheid	Schoolleiding en leraren dragen zorg voor een veilige omgeving voor leerlingen.
Kwaliteitszorg	Het bestuur en de scholen hebben een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en verbeteren op basis daarvan het onderwijs
Kwaliteitscultuur	Het bestuur en zijn scholen kennen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren transparant en integer

Tabel 4: overzicht gebruikte standaarden bij onderzoek naar VMBO Maastricht in mei 2018

2.2.2 *De inspectie beoordeelde de afdelingen van VMBO Maastricht voldoende, m.u.v. de VMBO-basis van het St. Maartenscollege en zag de crisis niet opdoemen*

Het VMBO Maastricht kent zes afdelingen. Zowel Porta Mosana als St. Maartenscollege hebben ieder een afdeling voor basis, kader en gemengd/theoretische leerweg. In januari 2016 werden deze afdelingen met een voldoende beoordeeld, m.u.v. de afdeling vmbo basis van St. Maartenscollege. Deze laatste afdeling werd door de inspectie onvoldoende (zwak) beoordeeld vanwege onvoldoende leeropbrengsten.

In februari 2017 werden de afdelingen van St. Maartenscollege voor kader en gemengd/theoretische leerweg weer voldoende beoordeeld omdat zowel de onderwijsresultaten 2016 als de kwaliteit van het onderwijsproces op de onderzochte onderdelen van voldoende niveau waren. Bij de afdeling vmbo-basis waren in 2017 de onderwijsresultaten nog onvoldoende. Hoewel het onderwijsproces als voldoende werd beoordeeld, bleef het oordeel 'zwak' van de inspectie dan ook gehandhaafd.¹⁸ De beide toegevoegde indicatoren (een extra indicator over onderwijstijd en een indicator voor schoolklimaat) scoorden een voldoende voor alle afdelingen. Dit betekent ook dat de school minimaal de wettelijk verplichte onderwijstijd realiseerde, ondanks de lesuitval. Ter verduidelijking: de school had meer lestijd geprogrammeerd dan de wettelijk minimaal vereiste lestijd van 3700 uur in vier jaar. Daardoor voldeed de school ondanks dat er vaak lessen uitvielen toch aan de norm en kon de inspectie voor deze standaard geen onvoldoende geven. Voor de lesuitval werd één herstelopdracht gegeven: VMBO Maastricht moest het beleid rondom lesuitval in de schoolgids opnemen.

In mei 2018 werd het met LVO afgesproken herstelonderzoek uitgevoerd bij alle afdelingen van VMBO Maastricht. Dit onderzoek is in verband met de examencrisis in juni 2018 niet officieel afgerond. Er is geen inspectierapport over opgemaakt. Bij het herstelonderzoek is vooral gekeken naar de pedagogisch-didactische kwaliteit. De inspectie vormde een voorlopig beeld, dat echter niet formeel is vastgesteld. De algemene indruk was voldoende, volgens de inspectie. De lessen waren beter dan op grond van het beeld over de school was verwacht. De meeste lessen voldeden en de kernstandaarden waren voldoende. De kwaliteit van de lessen, zoals geobserveerd in de klas, was voldoende. Wel was er onrust door de samenvoeging en doordat de organisatie in opbouw was. De leraren en schoolleiders waren veelal enthousiast en betrokken. Alleen de kwaliteitszorg schoot tekort, want de school kreeg verbeteringen in het onderwijs niet voor elkaar. De organisatiecultuur op school was niet optimaal: er was nog geen sprake van één school en één organisatie. Ook bij de ontwikkeling en begeleiding van leerlingen waren er een aantal duidelijke verbeterpunten. Het algemene voorlopige beeld was dat de school zeker niet bij alle afgesproken verbeteringen op koers lag, maar er waren ook goede ontwikkelingen. Het PTA is tijdens dit onderzoek niet aan de orde geweest. Een crisis zag de inspectie niet opdoemen.

2.3 24 signalen van ouders over onder andere lesuitval bij VMBO Maastricht

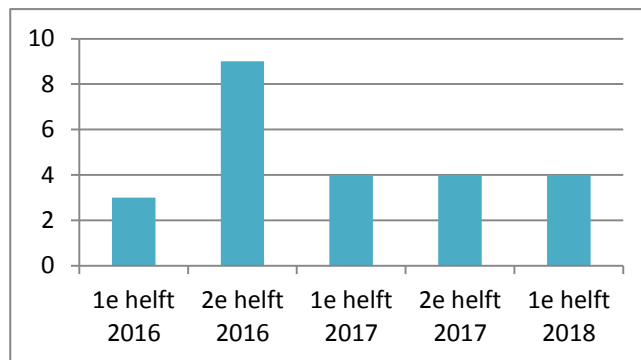
Bij de inspectie zijn 24 signalen van ouders binnengekomen over lesuitval en andere klachten over VMBO Maastricht die door de contactinspecteurs zijn gezien en waarvan de strekking is besproken met de schoolleiding.

2.3.1 Er was in de periode 2016-2018 een regelmatige stroom van meldingen van ouders over met name lesuitval

Bij de inspectie komen vaak meldingen binnen, zoals van ouders van leerlingen¹⁹. Bij het loket van de inspectie zijn in de periode 2016-18 juni 2018 in totaal 28 meldingen van ouders binnengekomen over VMBO Maastricht. Drie van deze meldingen waren bedoeld voor de vertrouwensinspecteur. Eén melding betrof een ander onderwerp. De overige 24 meldingen betroffen allen onder andere lesuitval en zijn als volgt verspreid over de tijd:

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, 'Tussentijds kwaliteitsonderzoek Sint-Maartenscollege VMBOB', 2 oktober 2017, pagina 6

¹⁹ Het loket van de onderwijsinspectie krijgt 10.000 telefoontjes en 10.000 online meldingen per jaar, waarvan 3000 signalen zijn en 17.000 vragen. Ouders die meldingen doen krijgen altijd een ontvangstbevestiging en (indien van toepassing) uitleg dat de school verantwoordelijk is en dat de inspectie niet bevoegd is om klachten over het onderwijs te behandelen. Het loket maakt gebruik van standaardantwoorden, op basis van een kennisbank. 80% van de vragen wordt door het loket zelf beantwoord. De rest wordt uitgezet bij de inspecteurs.



Grafiek 1: aantal meldingen over lesuitval van ouders aan de inspectie

Grafiek 1 laat zien dat in het geval van VMBO Maastricht sprake is van een regelmatige stroom van signalen over de jaren heen. Sommige signalen zijn ook ondertekend door meerdere ouders (één brief is zelfs ondertekend door 15 ouderparen).

De meldingen van de ouders zijn op diverse manieren aan de inspectie gestuurd: via email, telefonisch of per brief. In een aantal gevallen was de melding een klacht die bij de school was ingediend en ook aan de inspectie werd doorgestuurd. Ouders geven in gesprekken aan dat zij zich tot de inspectie wendden als een vorm van escalatie, omdat zij van de schoolleiding geen effectieve afhandeling van de klacht meer verwachtten. Zij hebben hun hoop gevestigd op de inspectie, als ultieme instantie, om ervoor te zorgen dat er iets aan de problemen kan worden gedaan.

2.3.2 *De inspectie gebruikte de meldingen tijdens onderzoeken en contacten met de school en bestuur maar communicatie met ouders bleef beperkt*

Alle 24 meldingen zijn terechtgekomen bij de contactinspecteurs van VMBO Maastricht. In een beperkt aantal gevallen (ca. drie keer) is door de contactinspecteur telefonisch contact gezocht met de melder. In geen enkel geval is op een later tijdstip teruggekoppeld aan de melder wat er met zijn of haar melding is gebeurd. De inspectie zag in de meldingen van ouders over het VMBO Maastricht aanleiding voor verder onderzoek en contacten met school en bestuur en heeft hen daarop aangesproken. Eind 2017 bijvoorbeeld zijn meldingen van ouders over lesuitval met het bestuur LVO besproken. Dat leidde ook tot een bezoek aan Vmbo Maastricht en gesprekken met leerlingen en met de centrale directie LVO Maastricht. Vervolgens zijn afspraken zijn gemaakt door de inspectie met het bestuur van LVO. LVO ging maandrapportages opsturen en actief communiceren met de ouders over lesuitval en inhalen van lessen. Ook zij afspraken gemaakt over reparatie van achterstanden bij eindexamenleerlingen. Toch bleef communicatie van de inspectie met de ouders beperkt, zowel voor als na de contacten met de school. Wel heeft de inspectie afspraken gemaakt met het bestuur dat zij moesten communiceren met ouders.

Ouders die meldingen doen krijgen wel altijd een ontvangstbevestiging en (indien van toepassing) uitleg dat de school verantwoordelijk is en dat het probleem niet door de inspectie zal worden opgelost en dat niet zal worden bemiddeld door de inspectie. In vrijwel alle gevallen heeft de indiener van de melding een standaardantwoord van de inspectie gekregen op de melding, waarbij is gewezen op de klachtenprocedure. Ook geeft de inspectie aan dat zij geen individuele klachten behandelt maar er staat niet duidelijk vermeld of er standaard ook contact opgenomen wordt met degene die de melding doet en hoe het proces loopt. Ouders geven aan dat het voor hen onduidelijk is wat er met hun melding gebeurt. Men hoort soms achteraf op de school dat de inspectie is geweest, maar is hier verder niet bij betrokken. Het standaardantwoord is voor ouders onbevredigend en de beperkte communicatie teleurstellend.

Beleving van een inspecteur bij VMBO Maastricht

“Vanaf de zomer 2017 kwamen er weer signalen over lesuitval. Ik heb hier, steeds intensiever, actie op ondernomen. Ik heb daarop begin oktober 2017 telefonisch een gesprek gevoerd met de directie van Vmbo Maastricht. In de periode november -december 2017 kwamen er meer klachten en een brief van ouders aan de minister van OCW gericht over lesuitval. Ik heb steeds de situatie overlegd met mijn afdelingshoofd en hierna op 11 december 2017 een brief aan het bestuur van LVO geschreven, waarin ik aangaf dat ik mij zorgen maakte over de lesuitval bij VMBO Maastricht. Ik kreeg antwoord van de directie Maastricht en de directie van het vmbo. Vervolgens ben ik, wederom in overleg met mijn afdelingshoofd, de school op 19 december 2017 gaan bezoeken. Eerst voerde ik gesprekken met twee groepen leerlingen. Aansluitend sprak ik met de centrale directie Maastricht, die aangaf zich ook zorgen te maken. Ter plekke heb ik drie afspraken gemaakt en schriftelijk vastgelegd:

- LVO communiceert nog vóór de kerstvakantie met de ouders over de lesuitval in de examenklassen;

-LVO laat de inspectie uiterlijk in de eerste week na de kerstvakantie weten op welke wijze de achterstanden van de examenleerlingen ten gevolge van lesuitval worden ingelopen;

-LVO stuurt de inspectie maandelijks vanaf januari 2018 t/m juli 2018 een overzicht van de lesuitval in alle klassen van het Vmbo.”

3 Er waren alternatieven voor de inspectie

De inspectie heeft in zijn handelen in deze casus alternatieve mogelijkheden gehad waarmee de onvolkomenheden in de uitvoering van het schoolexamen tijdig hadden kunnen zijn waargenomen.

3.1 Er was aanleiding voor de inspectie om ook aandacht te geven aan het PTA

3.1.1 *De inspectie had bij de jaarlijkse ontvangst van het PTA in oktober kritischer kunnen kijken*

Het PTA is onderdeel van het schoolexamen en daarmee wettelijk de verantwoordelijkheid van de school. Het PTA verschilt daarom in Nederland per school. Docenten, vaksecties en schoolleiding maken eigen keuzes voor inhoud en aantal van de toetsen. Bij het VMBO Maastricht was gekozen voor een complex en fijnmazig PTA met een veelheid van toetsen en schriftelijke overhoringen.

Alle scholen sturen jaarlijks de PTA's voor 1 oktober naar de inspectie. De inspectie houdt bij of scholen een PTA aanleveren, maar kijkt doorgaans niet naar de inhoud. De inspectie had bij VMBO Maastricht bij wijze van steekproef het PTA kunnen bekijken. Aanleiding daarvoor was de nieuwe samenwerking tussen de scholen. Als de inspectie het PTA had ingezien was ook de complexiteit ervan snel opgevallen. Deze complexiteit heeft in de afwikkeling van het schoolexamen voor veel verwarring gezorgd.

De inspectie kijkt niet inhoudelijk naar PTA's omdat dit veel tijd en capaciteit zou kosten en de terugkoppeling hierover kan pas later in het schooljaar plaatsvinden als er al met het document wordt gewerkt en onderdelen van het PTA zijn afgerond. Bovendien is de inspectie zelden een probleem met het PTA tegengekomen op scholen in Nederland, aldus een geïnterviewde. Inspecteurs kijken wel in het leerlingvolgsysteem om te zien in welke mate leerlingen gevolgd worden en de nodige ondersteuning en begeleiding krijgen in het kader van een check op de kwaliteit van de leerlingenzorg, maar ze kijken bijna nooit of cijfers ontbreken. Ook bestaat al veel controle op het PTA bij scholen, bijvoorbeeld door leerlingen, ouders, medezeggenschapsraad, bestuur etc.

De aandacht voor de waarborg voor de kwaliteit van het schoolexamen in het inspectietoezicht is in de loop der jaren minder systematisch geworden. In de toezichtregels van 2009 gaf de inspectie altijd een oordeel over de borging van de kwaliteit van het schoolexamen en ging na of het PTA en het examenreglement aan de wettelijke vereisten voldeden. Vanaf 2013 was dat niet meer expliciet het geval. Met de nieuwe toezichtfilosofie is er weliswaar een aparte standaard geformuleerd voor de kwaliteit van het schoolexamen maar deze wordt alleen onderzocht als daar aanleiding voor bestaat - bijvoorbeeld als er een risico is of als het bestuur zich hierop profileert in haar beleid. Wat betreft het schoolexamen is er in de Nederlandse wetgeving veel autonomie toegekend aan de scholen.

3.1.2 *De inspectie had tijdens de onderzoeken en contacten de link kunnen leggen tussen het langdurig voorkomen van lesuitval en de voortgang van het PTA.*

Lesuitval kan een indicatie zijn voor problemen bij examinering, daar zijn de meeste geïnterviewden het wel over eens. Vijf geïnterviewde kwaliteitsinspecteurs vinden achteraf dat er bij meerdere signalen over lesuitval een patroon kan ontstaan met gevolgen voor examinering. De inspectie heeft bij VMBO Maastricht veel opgemerkt en gezien, maar niet de hiaten in de uitvoering van het PTA. Dat is ook niet specifiek

onderzocht. De link van lesuitval naar PTA is niet gemaakt, zowel niet door de inspectie als door het bestuur van LVO, terwijl bij beide instanties dit met de kennis achteraf wel logisch wordt bevonden.

De inspectie heeft ook met de schoolleiding gesproken over lesuitval, maar niet over de voortgang van het schoolexamen. De schoolleiding zegt te hebben herkend dat lesuitval de schoolexamens in gevaar kon brengen en opdracht te hebben gegeven voor het inhalen van toetsen. De ouders zijn in januari 2018 met brieven op de hoogte gebracht hiervan. Desondanks is de voortgang niet gecommuniceerd met de inspectie, zodat deze hier verder niet op is gaan controleren.

De inspectie heeft ook met docenten gesproken tijdens de verschillende onderzoeken. Hier heeft men navraag gedaan naar de oorzaken van de lesuitval, maar is men niet op het spoor gezet van de problemen bij toetsing die zich pas later openbaarden. Ook bij het herstelonderzoek in mei 2018 is met leraren gesproken, maar daar is niet de problematiek naar voren gekomen die een maand later zo prominent aan de orde kwam.

Voor het niet leggen van de link tussen lesuitval en PTA zijn volgens betrokkenen verschillende redenen:

- a. Lesuitval in relatie tot het PTA is geen onderwerp in de toezichtregels van de inspectie²⁰. De vraag of leerlingen genoeg les krijgen om zich goed voor te bereiden op het PTA (toetsen voor het schoolexamen) is men niet gewend om te stellen. Inspecteurs zijn met name gefocust op de voorbereidingen op het centraal examen;
- b. Lesuitval betekent niet perse het missen van toetsen. Er wordt door de inspectie veelal eerst een link gelegd tussen lesuitval en onderwijstijd. Als de onderwijstijd aan de wettelijke norm voldoet –en dit was het geval bij VMBO Maastricht – is er niet direct aanleiding door te prikken naar het PTA. Er is geredeneerd dat onderwijstijd voorwaardelijk is voor het lesaanbod en de afname van toetsen. Maar inspecteurs geven ook aan dat je met lesuitval niet alleen moet kijken naar onderwijstijd, maar tevens de link kunt leggen met onderwijsaanbod, toetsing en veiligheid.
- c. Men zag geen aanleiding om de link te leggen, omdat volgens de inspectie - maar ook volgens het bestuur van LVO en de school – de kern van de meldingen van ouders ging over lesuitval en niet over het PTA. Men heeft de klachten van ouders niet als klachten over het PTA geïnterpreteerd, maar de focus gelegd op lesuitval en risico's in de voorbereiding op het centraal examen. Er is door de inspectie niet specifiek geacteerd op het inhalen van toetsen van het PTA. Ouders stellen daarentegen dat ze wel hebben aangegeven zich zorgen te maken over de examens. Zij zijn van mening dat ze heel duidelijk bij LVO en inspectie hebben aangegeven dat er achterstanden waren in het PTA. Hoewel de kern van hun meldingen ging over lesuitval, vinden ouders het een kwestie van gezond verstand dat lesuitval, met name in examenklassen, kan leiden tot examenproblemen. Het perspectief van de ouders op de problematiek is dat de school had kunnen zien aankomen dat het afnemen van toetsen in de knel zou komen doordat de leerlingen door de vele lesuitval achterliepen. Ouders beschrijven dat hun kinderen vaak thuis zaten of zelfstudie moesten verrichten. Een aantal ouders heeft concreet de schoolleiding gewezen op achterstanden in het PTA, waarop de schoolleiding en directieleden vergoelijkend hebben gereageerd. Ouders zagen VMBO Maastricht al langer als een niet goed georganiseerde school. Zij hebben hiervan ook de inspectie op de hoogte gebracht met concrete meldingen en afschriften van meldingen aan LVO. Ouders voelden en voelen zich door de inspectie (en door LVO) niet voldoende serieus genomen.

²⁰ Het begrip lesuitval komt in de toezichtkaders 2013 en 2017 niet voor, behalve dat in het kader van 2017 bij de optionele standaard onderwijstijd gevraagd wordt naar aanwezigheid van het lesuitvalbeleid (Onderzoekkader voortgezet onderwijs; Versie 1 juni 2017 pag. 17).

Voorbeelden van delen uit meldingen van ouders aan inspectie over het PTA en het schoolexamen

“We maken ons grote zorgen dat school in de komende lesperiode een inhaalslag wat betreft de proefwerken gaat maken om toch aan de PTA eisen te voldoen. [...] Als ze nu al zo’n grote achterstand hebben opgelopen is het voor deze leerlingen nog moeilijker om alles te leren. Alle behaalde punten tellen mee voor het eindexamen en het mag toch niet zo zijn dat de druk op de leerlingen (te) hoog gaat worden, omdat school de zaken organisatorisch niet op orde heeft”. (november 2016)

“Waarde inspectie, de school kampt met een probleem van langdurig zieken en tekorten aan vervangende docenten. De leerlingen moet over ongeveer 5 weken examen doen, echter de basisstof zoals beschreven binnen de eindtermen van het onderwijs is nog steeds niet behandeld. (februari 2016)

“Opvallend is het lage aantal toetsen, ook in relatie met leerstofplanning dit schooljaar. Leerstof is nog niet getoetst. Wat wij van de school verwachten is een overzicht of de klas op schema loopt conform PTA. Is er achterstand, dan een verklaring hiervoor en een planning hoe deze achterstand ingelopen gaat worden. (november 2016)

“De lessen Engels zijn hervat, maar er zijn geen extra lessen om achterstanden in te halen. Ook voor andere vakken is te weinig reparatie. Er zijn te weinig toetsen gemaakt in relatie tot de leerstofplanning. We willen een overzicht waar de leerlingen staan in relatie tot het PTA”. (december 2017)

3.1.3 De inspectie had de school en bestuur meer kunnen aanspreken op haar verantwoordelijkheid voor het schoolexamen, maar de toezichtregels gaven hiervoor niet direct aanleiding

De inspectie had het schoolbestuur kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de voortgang en registratie van het PTA. De inspectie ging echter uit van vertrouwen, zoals dat binnen de context van de toezichtregels geldt. De aandacht van de inspectie lag de afgelopen jaren niet op de controle van PTA’s en de naleving ervan. Men had er vertrouwen in dat de scholen hun eigen verantwoordelijkheid namen bij schoolexamens.

De inspectie wist wel dat de school achterliep met lessen. De inspectie had alleen niet verwacht dat de school toetsen niet zou inhalen. Men ging ervan uit gaat dat leraren, vakgroepen, examensecretaris en schoolleiding de naleving van het PTA zo belangrijk vinden dat het vanzelfsprekend is dat toetsen die uitvallen worden ingehaald. Ook het schoolbestuur en de centrale directie van de school vinden het PTA eigenlijk een vanzelfsprekend onderdeel van de professionaliteit van docenten. Maar als de inspectie ze erop had aangesproken, dan was beslist opdracht gegeven controles op het PTA uit te voeren, aldus het bestuur.

Controle op PTA gezien vanuit de centrale directie LVO Maastricht

“Achteraf is de link zo logisch te leggen: veel optreden van lesuitval zou kunnen leiden tot hiaten in toetsen en registratie ervan in Magister. We zien het als een vanzelfsprekendheid (zoals ‘water uit de kraan’) dat de examensecretaris de registratie van de toetsen door de docenten controleert en er een ‘vier ogen’ principe bestaat binnen een school. De examensecretaris was net nieuw en er had een slechte overdracht plaatsgevonden. Er was tevens een interim-directeur aangetreden. De teamleiders wisten wel van de gebrekkige registratie van de toetsen in Magister. Ook was bekend bij docenten dat er leerlingen waren met achterstanden, dat is bevestigd aan de ouders, vanuit Vmbo Maastricht via brieven. Maar voor de inspectie is dat ook ‘water uit de kraan’. Er is voor zover ik weet, ook op andere scholen binnen en buiten LVO, nooit actief onderzoek naar gedaan.”

De inspectie had ervoor kunnen kiezen om bij vmbo Maastricht door te vragen op onderwerpen die toetsing en examinering betreffen, ongeacht wat de toezichtregels voorschrijven. Hier was aanleiding voor omdat toetsing en examinering op scholen van voortgezet onderwijs een kwetsbaar punt is als slechts één persoon examencoördinator is, zonder achtervang, en als het 'vier ogen principe' hierbij ontbreekt. Dit was ook bij VMBO Maastricht het geval. De toezichtregels van de inspectie boden echter geen aangrijpingspunten om juist op toetsing en examinering in te gaan. Wel stond het onderzoeken van toetsen en examens genoemd in de wet op het onderwijstoezicht²¹.

In de periode voor 2013 werd volgens de toen geldende regels altijd door de inspectie gekeken naar de borging van de kwaliteit van de schoolexamens en van de kwaliteit van de toetsing. Inspecteurs vroegen hier standaard naar bij schoolleiding en leraren. Toen in 2013 nieuwe regels kwamen ging de inspectie niet meer standaard naar de borging van de kwaliteit van het schoolexamen vragen, maar alleen als duidelijk was dat er wat schort aan het onderwijs en/of het schoolexamen o.a. door het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het centraal examen en het gemiddeld cijfer voor het schoolexamen. Een van de oorzaken hiervan zou dan weliswaar in het PTA kunnen liggen, maar dat kan je dan alleen achteraf vaststellen, als alle cijfers bekend zijn. Toetsing en afsluiting, gerelateerd aan het schoolexamen en PTA, woog niet of minder zwaar mee omdat toetsing en afsluiting geen aparte indicator meer was.

Vanaf 2017 werd het bestuursgericht toezicht ingevoerd. Het onderzoeken van het PTA op scholen past niet in de filosofie van het bestuurlijk toezicht. De filosofie achter het stelsel is om elke vier jaar te kijken of het bestuur een goed systeem heeft staan dat doorwerkt op de werkvloer. Het ligt voor de inspectie binnen dat systeem niet voor de hand dat inspecteurs standaard in de voortgang van het PTA duiken. Dit gebeurt wel als er hierover risico's zijn gesignaleerd. Het PTA wordt primair gezien als eigendom en verantwoordelijkheid van het bestuur en de schoolleiding.

Toezichtkader Voortgezet onderwijs	Te onderzoeken indicatoren en standaarden die betrekking hebben op het schoolexamen (PTA)
2009	Indicator (werd altijd onderzocht): 1.4 Bij de opleiding zijn de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen van een aanvaardbaar niveau. 9.6 De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.
2013	Standaard (werd altijd onderzocht): 1.4 Bij de opleiding zijn de verschillen tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen van een aanvaardbaar niveau.
2017	Optioneel (alleen bij aanwezig risico) ²² : OP8 De toetsing en afsluiting verlopen zorgvuldig, d.w.z. de examinering verloopt volgens PTA en examenreglement

Tabel 5: Te onderzoeken indicatoren en standaarden die betrekking hebben op het schoolexamen (PTA) in de verschillende toezichtkaders van de onderwijsinspectie

²¹ Wet op het onderwijstoezicht, artikel 11 derde lid zegt dat indien uit onderzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat de kwaliteit tekortschiet, de inspectie nader onderzoek instelt, waarbij tevens de oorzaken van het tekortschieten worden onderzocht. Dit nader onderzoek verricht zij mede aan de hand van een of meer van een aantal aspecten van kwaliteit, waaronder de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens, Vanaf 1-7-2017 is de wettekst veranderd en wordt het nader onderzoek verricht aan de hand van het schoolplan.

²² OP8 zit niet standaard in de onderzoeken van de inspectie. Er wordt steekproefsgewijs of op basis van signalen gekeken naar toetsing en afsluiting. Uit onderzoek blijkt dat het sinds het van kracht worden van de nieuwe toezichtregels in augustus 2017 tot nu toe in totaal 16 keer is onderzocht, waarvan 13 keer bij onderzoeken naar excellente scholen waar sowieso alle standaarden onderzocht moeten worden. Het is dus slechts drie keer onderzocht bij reguliere onderzoeken en geen enkele keer onvoldoende beoordeeld.

3.2 De inspectie had op meer punten aandacht kunnen geven aan VMBO Maastricht gezien de vele meldingen van ouders en de situatie van de school

3.2.1 *De inspectie had gezien de situatie van VMBO Maastricht aanleiding om dieper en breder onderzoek te doen*

Hoewel eerder is vermeld dat de inspectie relatief veel onderzoeken heeft verricht bij VMBO Maastricht, had men aanleiding kunnen zien om meer te doen. Deze aanleiding bestond vooral uit de situatie waarin het Vmbo Maastricht zich al enige tijd bevond en betreft de cultuur en de voorgeschiedenis van de school, waaruit mede het ontstaan van de problemen met het PTA kan worden verklaard.

De situatie van het VMBO Maastricht vanuit het perspectief van de centrale directie LVO Maastricht

“De samenwerking van de Vmbo’s in Maastricht was onvoldoende voorbereid. Het bijeenbrengen van de Vmbo’s was een slecht idee, dat kon niet goed gaan, dat kon iedereen vooraf zien. Het is nooit één school geworden. Het zijn verschillende culturen, slechte gebouwen en moeilijke leerlingen. De samenwerking zorgde voor daling van de kwaliteit en werkomstandigheden: geen vaste lokalen, extra belasting, mensen kenden elkaar niet, er was niet één organisatiecultuur. Het matchen van culturen op een fusieschool is een uitdaging. Verschillen in denominatie zijn ook lastig bij fusies van scholen. Eén van de scholen had het gevoel te veel te moeten inleveren. Het bracht ook met zich mee dat er meerdere PTA’s gebruikt werden. Deze waren immers toegespitst op de ‘oude’ school en werden nog deels afgewerkt in de overgangssituatie. Ook de administratieve structuur is lastig: wel samenwerking, maar ook twee BRIN nummers. Lastig voor de inspectie om leerresultaten te controleren. Daarnaast is Limburg ook nog een krimpregio.”

De inspectie constateerde al in 2016 een moeilijke situatie voor Porta Mosana en dat de onderwijskundige invulling van het Vmbo Maastricht nog niet duidelijk was, maar wel dat dit van groot belang was²³. Er zijn enkele inspecteurs die vinden dat zij na de tussentijdse kwaliteitsonderzoeken in februari 2017 nog een extra onderzoek hadden kunnen doen of monitorgesprekken hadden kunnen houden tijdens de verbetertermijn. Ook hadden ze kunnen beslissen om na afloop van het tussentijdse kwaliteitsonderzoek begin 2017 een concreet toezichtplan te maken voor die onderdelen die toen als onvoldoende zijn beoordeeld, zoals in de toezichtregels wordt gemeld²⁴.

Vanwege dezelfde redenen (situatie van de school) en vanwege de aanhoudende stroom meldingen van ouders had de inspectie er voor kunnen kiezen om het herstelonderzoek niet uit te stellen, maar zoals gepland in het najaar van 2017 te laten plaatsvinden in plaats van in mei 2018. Het onderzoek is uitgesteld omdat de inspectie pas in mei de beschikking kreeg over de actuele en relevante rendementsgegevens van de school. Door het onderzoek in mei te laten plaatsvinden, met rapportage in juni, hadden de bevindingen geen effect meer kunnen hebben op het lopende schooljaar.

3.2.2 *De inspectie had meer aan de meldingen van de ouders gehad als ze uitgebreidere communicatie hadden gezocht met ouders*

De inspectie vindt meldingen van ouders een belangrijke bron van informatie. Toch krijgen veel ouders het gevoel te worden afgescheept met een standaardantwoord dat de inspectie hun klacht niet in behandeling neemt maar dat ze de klachtenprocedure moeten volgen en de onafhankelijke klachtencommissie van de school moeten benaderen. Dit motiveert ouders niet om verder de inspectie van

²³ Inspectie van het Onderwijs, 'Rapport van bevindingen, Kwaliteitsonderzoek, Porta Mosana College vmbo', 15 maart 2016, pag. 10-11

²⁴ Toezichtkader voortgezet onderwijs 2013, Utrecht 1 november 2013, pag. 22

informatie te voorzien. Vaak is hun klacht al bij de schoolleiding of directie ingediend en heeft dat niet tot verbetering geleid.

Uit de website Onderwijsinspectie.nl

*Inspectie géén taak voor individuele problemen.
Het is goed om te weten dat de Inspectie van het Onderwijs niet als taak heeft om individuele problemen van ouders, leerlingen of leraren op te lossen. Maar de inspectie wil wel graag een juist beeld van scholen en instellingen krijgen. Daarom willen wij het graag van u horen als u een klacht over een school of onderwijsinstelling heeft. U kunt ons informeren over uw klacht via het contactformulier. Uw melding (signaal) gaat dan naar het betreffende inspectieteam van de school/instelling. In ieder geval leest dat team uw melding en neemt het op in het dossier van de school/instelling. Het team kan uw melding vervolgens bespreken met het bestuur of meenemen in een volgend onderzoek naar het bestuur en de school. Bij ernstige klachten kunnen we besluiten specifiek onderzoek te doen.*

Meer communicatie met en doorvragen bij de ouders had de inspectie wellicht waardevolle achtergrondinformatie kunnen opleveren. Zo gaf de inspectie aan dat als een ouder zou hebben gemeld: 'mijn kind heeft voldoende gekregen voor vakken die hij nooit heeft gedaan', de link naar examens direct was gelegd en eventueel de werkgroep examens was ingeschakeld. Dit is niet gebeurd, terwijl dit specifieke geval wel aan de hand was bij een aantal ouders²⁵.

Meer communicatie met ouders sluit ook aan bij de verwachtingen die ouders hebben van de inspectie. Niet alle ouders waren bijvoorbeeld op de hoogte van de precieze reikwijdte van de bevoegdheden van de inspectie. Inspecteurs leggen, als ze contact met ouders hebben, uit dat zij niet direct beloftes kunnen doen. Voor ouders was het beperkte mandaat van de inspectie niet op voorhand duidelijk en zeer teleurstellend. Ouders verwachten ook van de inspectie dat deze de problematiek aanpakt, daar waar de school het laat liggen. Men verwacht zichtbare actie van de inspectie. Maar men verwacht ook terugkoppeling wat er met hun melding is gebeurd. Nu hoorden ouders pas veel later via andere kanalen dat de inspectie was langs geweest voor onderzoek. Ook bleek dat diverse ouders pas tijdens de crisis in juni 2018 vernamen dat ze niet de enige waren die hadden geklaagd.

De verwachtingen van een ouder

"Ik had verwacht dat de inspectie hier doorheen zou prikken, dat ze ter plekke zouden vaststellen dat de zaak niet in de hand was. Het Vmbo (waar mijn kind zat) kwam er echter uit als voldoende. Als ouder kun je dan verder weinig meer. Je moet dan maar vertrouwen op het oordeel van de inspectie. Machtsmiddelen heb je als ouder ook niet. Achteraf gezien ben ik in de inspectie teleurgesteld.

De inspectie kan ook aanwijzingen afgeven over andere aspecten van kwaliteit dan die in het kader staan. Ik betwijfel of ze dat hebben gedaan. Is er goed gekeken, ook buiten de lijntjes? Zijn die indicatoren – en de bevoegdheden – wel de goede? Nu moest de inspectie achteraf de examens afkeuren, dan heb je toch van alles gemist.

Hoe kon dat gebeuren? Het lijkt wel de omgekeerde wereld. De ouders hebben naar het PTA gekeken, dan verwacht je dat ook van de inspectie, dat is volstrekt logisch. Maar blijkbaar niet voor de inspectie. Ze hebben de problemen niet boven water gekregen."

3.2.3 De inspectie had strenger kunnen oordelen in haar onderzoeken

De inspectie heeft op veel punten het VMBO Maastricht voldoende beoordeeld²⁶. Ook in mei 2018 was het voorlopige beeld van de inspectie over het VMBO Maastricht op

²⁵ Zie bijvoorbeeld De Volkskrant van 29 juni 2018, 'Analyse eindexamenaffaire: schoolvoorbeeld van onvermogen'

²⁶ In 2016 zijn 4 van de 17 kwaliteitsindicatoren bij Porta Mosana onvoldoende beoordeeld en bij St. Maartenscollege 5 van de 17. In 2017 was dat voor de afdelingen van St. Maartenscollege 5, 4 resp. 4 van de 19 indicatoren voor basis, kader resp. GTL.

vrijwel alle punten positief. Een paar inspecteurs geven aan dat men mogelijk te voorzichtig is geweest in de oordeelsvorming en vinden dat men eerder al meer indicatoren onvoldoende had moeten beoordelen. Daarvan was misschien een disciplinerend effect uitgegaan. Er hadden ook meer afdelingen zwak beoordeeld kunnen worden of zelfs zeer zwak, niet alleen omdat zowel indicatoren voor resultaten als voor proces onvoldoende waren, maar ook gezien de omgevingsfactoren en de situatie van de school. Bij zeer zwak wordt het vervolgtoezicht intensiever en kun je regelmatig het bestuur aanspreken. Als een school zeer zwak wordt verklaard, zullen ook de ouders meer merken. Er komt, naast een rapport van bevindingen voor het bestuur, ook een samenvattend rapport voor ouders van de afdeling en verder wordt de gemeente geïnformeerd. Ook hier zou een disciplinerend effect van uitgaan.

Toen er veel signalen waren over lesuitval heeft de inspectie periodieke overzichten gevraagd van de school. Deze maandelijks overzichten lesuitval zijn trouw geleverd. Lastig daarbij was voor de inspectie om te bepalen wanneer er nou precies sprake is van hoge lesuitval; daarvoor is geen criterium. Dit maakt monitoring lastig. Men had hier een strakkere maatregel op kunnen treffen in plaats van de overzichten opvragen. Zo had men bijvoorbeeld willekeurige, niet door de schoolleiding aangewezen, docenten kunnen interviewen en doorvragen op de lesuitval problematiek.

Binnen het huidige toezichtstelsel geeft de inspectie vooral vertrouwen aan scholen en besturen, terwijl intuïtie en gevoel ter plekke van de inspecteur in combinatie met de aanwezige context soms een andere kant op wijzen. Bij scholen waar vele geluiden en meldingen over zijn, zoals VMBO Maastricht had de inspectie meer duiding en kanttekeningen kunnen geven bij de beoordeling.

Het verbaasde bijvoorbeeld ook ouders dat er in 2017 maar één concluderende tekortkoming is vastgesteld op VMBO TL en Kader, namelijk over ontbrekend lesuitvalbeleid in de schoolgids. In de rapporten wordt niets gezegd over het achterlopen op het PTA terwijl ouders dat op een presenteerblaadje aangaven, aldus een ouder van een eindexamen leerling. Ouders hadden daarom in de inspectierapporten wel meer tekortkomingen verwacht, mede vanwege de te grote klassen, lesuitval en de in hun ogen verminderde verhouding tussen leraren en leerlingen.

3.2.4 De werkgroep examens had eerder betrokken kunnen worden bij de problematiek

De werkgroep examens had eerder betrokken kunnen worden bij de problematiek van VMBO Maastricht. Dit is pas gebeurd op 14 juni 2018 toen de crisis feitelijk uitbrak. De werkgroep examens (WEX) is ingesteld bij de inspectie om specifiek examenproblemen aan te pakken. De WEX beschikt daarvoor over de nodige kennis en ervaring. De meldingen die binnenkwamen over VMBO Maastricht gingen niet naar de WEX, maar naar de contactinspecteur. Er zijn binnen de inspectie namelijk twee gescheiden signalenstromen, één voor reguliere meldingen en één voor meldingen over examens, deze laatste komen binnen bij WEX. Het front office loket zet examenmeldingen altijd snel door naar WEX, want op examenmeldingen is snelle reactie en expertise vereist. WEX behandelt vooral problemen rond het centraal examen, maar ook signalen over de schoolexamens pakt de WEX op. Door de gescheiden signalenstroom ziet de WEX niet alle signalen over een school, ook al betreffen die mogelijke examenproblemen. Dit komt omdat het voor het loket soms lastig is om signalen eenduidig te categoriseren, signalen gaan vaak over meerdere zaken tegelijk. De inspecteur die een melding krijgt, zet deze niet standaard door naar de WEX. Omdat veel meldingen over VMBO Maastricht over examenklassen gingen, was er wel aanleiding om de WEX te informeren of bij de WEX de aangetroffen problematiek van lesuitval te bespreken.

B. Het omgaan met de examencrisis.

Periode 14 – 28 juni 2018

- Welke handelingen heeft de inspectie verricht in de casus VMBO Maastricht in de periode 14 tot 28 juni 2018?
- Wat had de inspectie meer of anders kunnen doen in deze casus, gezien de problematiek rond de examens, de context en de ontvangen signalen?

4 Inspectie doet diepgaand onderzoek en pleegt stevige interventies

Om recht te doen aan het verhaal van alle partijen volgt hieronder een uitgebreide beschrijving van de gebeurtenissen van 14 tot 28 juni, ook vanuit het perspectief van de ouders en van LVO.

4.1 De inspectie onderzoekt en ontdekt veel onregelmatigheden

4.1.1 *De inspectie deed kort na een melding op 14 juni 2018 diepgaand onderzoek bij VMBO Maastricht*

Op 14 juni kwam een vertrouwelijke telefonische melding over VMBO Maastricht binnen bij het loket van de inspectie. De melding ging over één leerling die niet aan het centraal examen in één bepaald vak had mogen deelnemen omdat deze leerling zeven van de acht toetsen voor het schoolexamen in één vak niet had afgerond. De melder was een medewerker van de school. Deze melding is direct naar de werkgroep examens (Wex) van de inspectie doorgezet. De inspectie maakt onderscheid tussen meldingen over kwaliteit van onderwijs – die stuurt het loket waar nodig door naar contactinspecteurs – en meldingen die gericht zijn op de examens. De Wex beoordeelt meldingen over examens op ernst en schakelt desnoods direct de leiding van de inspectie in. De melding over VMBO Maastricht is direct door de Wex als ernstig ingeschat en intern met het management team van de inspectie gedeeld.

De inspectie heeft eerst het bevoegd gezag - het bestuur van LVO – gevraagd onderzoek te doen. De verklaring die de inspectie op 15 juni van het bestuur van LVO ontving gaf de inspectie weinig vertrouwen, aangezien - in de interpretatie van de inspectie - LVO de verantwoordelijkheid voor de onregelmatigheid bij de docent en de leerling neerlegde. Daarom besloot de inspectie tot onderzoek ter plekke bij VMBO Maastricht, dat startte op 19 juni met het bezoek van twee inspecteurs²⁷.

4.1.2 *De inspectie legt met onderzoek vele onregelmatigheden bloot*

In Magister, het leerlingvolgsysteem waarin de school uitslagen van examens moet bijhouden, troffen de inspecteurs bij meerdere leerlingen in het eindexamenjaar hiaten aan en ook toekenning van de cijfers '1', '1,1' en de code INH (inhalen) wat kan duiden op gemiste en niet-gemaakte toetsen. De inspectie vond deze bevinding opmerkelijk - omdat de school in geen enkel geval hierover de verplichte meldingen bij de inspectie had gedaan – en reden tot nader onderzoek.²⁸ De inschatting van de inspectie, na drie dagen van onderzoek en gebaseerd op meerdere bronnen, was dat er duizenden hiaten in de schoolexamens zaten.²⁹ Toetsen die meetelden voor het eindcijfer voor het schoolexamen waren niet afgerond. Op de plek van de cijfers voor toetsen stonden bij een aantal vakken opvallend vaak de cijfers '1', '1,1' en de code INH ('inhalen'). Dat betekende dat het schoolexamen in die gevallen voor die vakken nog niet was afgerond conform artikel 32 lid 2 van het examenbesluit.³⁰

²⁷ Het ging hier om een specifiek onderzoek naar de standaard OP8 – 'toetsing en afsluiting' - uit het VO Onderzoekkader 2017.

²⁸ Scholen zijn hiertoe op basis van artikel 5 van het Eindexamenbesluit VO verplicht.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004593/2018-03-15#HoofdstukI>

²⁹ In eerste instantie op basis van een steekproef uit Magister op 19 juni, waarbij bij alle leerlingen in de steekproef hiaten en onvolkomenheden zijn vastgesteld.

³⁰ Eindexamenbesluit VO, artikel 32. Schoolexamen <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004593/2018-03-15#HoofdstukIII>

Het cijfer '1' geven voor een toets is een disciplinerende maatregel die de school - op basis van artikel 5 van het examenbesluit - zowel aan de inspectie als aan de ouders van de leerling moet melden.³¹ De inspectie en de ouders van de leerlingen hadden van LVO over geen van de gemiste toetsen de wettelijk verplichte meldingen gekregen. Ook bleek dat het overgrote aantal van deze cijfers '1' en '1,1' niet was gebaseerd op een daadwerkelijk gemaakte toets of examen. Uit een gesprek tussen inspectie en de schoolleiding bleek volgens de inspectie dat de regels rond onregelmatigheden niet werden nageleefd en dat de schoolleiding slecht op de hoogte was van de landelijke regelgeving rond examens.³² Direct zijn de directeur toezicht voortgezet onderwijs, de inspecteur-generaal en beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW hierover ingelicht. De inspectie en OCW behandelen de examenproblematiek op VMBO Maastricht vanaf dat moment als een crisissituatie. De aansturing ervan is belegd op het niveau van de hoogste ambtelijke leiding en de minister is steeds geïnformeerd.

Op 20 juni hebben de inspecteurs een analyse gemaakt van een door LVO aangeleverd dataoverzicht ('data dump') van de cijferregistratie in Magister. Op 21 juni spraken de inspecteurs met 30 docenten - individueel en in vertrouwen - over de onvolkomenheden en hiaten. Docenten gaven bij de inspecteurs aan dat procedures binnen VMBO Maastricht niet eenduidig waren en dat verschillende werkwijzen bestonden voor het bijhouden van cijfers voor toetsen.

De inspectie hoorde verschillende redenen waarom docenten soms in afwijking van de regels handelden: leerlingen kansen bieden, aanwijzingen vanuit de teamleiders, vermijden van procedurele en administratieve last, een cijfer 1 of 1,1 gebruiken als drukmiddel richting slecht gemotiveerde leerlingen. Aan de basis hiervan lagen volgens de docenten werkdruk, hoog ziekteverzuim, veelvuldige wisselingen in het docentencorps met veel inwerkperiodes tot gevolg, hardnekkige cultuurverschillen binnen de organisatie - voortvloeiend uit de samenvoeging.³³ Het PTA van VMBO Maastricht was erg complex, met een zeer groot aantal toetsen erin opgenomen, wat extra tijdsdruk voor de docenten opleverde.³⁴ Ook was niet bij alle docenten bekend dat men elke wijziging in het PTA (al is het maar het samenvoegen van twee kleine toetsen tot één toets) bij de inspectie moet melden.³⁵ Aansturing en controle door de schoolleiding op uitvoering van het PTA was zeer beperkt.

De inspecteurs constateerden op 21 juni 2018 dat bij alle 354 eindexamenkandidaten één of meer hiaten en onvolkomenheden in het PTA bestaan. Dit betekende dat de school de leerlingen in kwestie geen toegang tot het centraal examen had mogen verlenen - op basis van artikel 32 lid 2 van het examenbesluit.³⁶

³¹ Eindexamenbesluit VO, artikel 5, onregelmatigheden. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004593/2018-03-15#HoofdstukI>

³² Opmerkelijk is dat de Inspectie aan de ADR aangaf dat slechts weinig scholen in Nederland onregelmatigheden daadwerkelijk melden bij de inspectie. Ook voert de inspectie niet standaard analyses uit op deze meldingen. De inspectie wijst wel in jaarlijkse voorlichtingsbijeenkomsten bij PLEX (platform voor examensecretarissen) scholen op de plicht tot melden. De school is verplicht een '1' bij de ouder van de leerling te melden, want die heeft het recht hiertegen in beroep te gaan.

³³ Inspectie van het Onderwijs, rapport 'VMBO Maastricht, specifiek onderzoek', 31 augustus 2018.

³⁴ VMBO Maastricht nam - als één van de weinige scholen in Nederland - ook voortgangstoetsen op in het PTA, terwijl dit niet verplicht is. Hierdoor stonden er voor sommige vakken erg veel toetsen in het PTA. Voor elke toets die in het PTA is opgenomen geldt onverkort artikel 5 van het Eindexamenbesluit VO, inclusief meldplicht van het cijfer '1' bij ouders en inspectie en de mogelijkheid van beroep en bezwaar.

³⁵ Eindexamenbesluit VO, artikel 31, Schoolexamen <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004593/2018-03-15#HoofdstukIII>

³⁶ Eindexamenbesluit VO, artikel 32 lid 2, Schoolexamen <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004593/2018-03-15#HoofdstukIII>

Het perspectief van LVO op de onregelmatigheden en de hiaten in het PTA

Bestuur en schoolleiding van LVO gaven in gesprekken met de ADR aan zonder meer te erkennen dat de organisatie steken heeft laten vallen in de uitvoering van het PTA bij VMBO Maastricht. Samengevat vertelde LVO hierover het volgende:

'De schoolleiding controleerde niet actief in het leerlingvolgsysteem op registratie van de voortgang van het PTA, de school had een betrokken, maar nog niet goed ingewerkte examensecretaris, een vier-ogen principe op de registratie ontbrak, vaksecties hanteerden soms twee verschillende versies van het PTA, het leerlingvolgsysteem was niet conform het PTA ingericht, VMBO Maastricht bestond uit twee gebouwen met twee culturen en veel docenten en teamleiders waren niet bij machte te acteren richting de leerlingen. Ook was niet bij alle medewerkers bekend dat de school conform het examenbesluit elke wijziging in het PTA (al is het maar het samenvoegen van twee kleine toetsen tot één toets) bij de inspectie moet melden. In het leerlingvolgsysteem waren bovendien keuzevakken en niet-verplichte toetsen aangemaakt voor alle leerlingen, ook leerlingen die deze vakken en toetsen niet hoefden te volgen. Dit leidde tot vele lege plekken in de cijferregistratie, die volgens LVO echter geen betrekking hadden op voor het schoolexamen verplichte toetsen'.

4.2 Inspectie verklaarde de centrale examens ongeldig, grote schok voor ouders en leerlingen

4.2.1 De inspectie besloot vanwege de ernst van de situatie tot een drastische maatregel: het ongeldig verklaren van alle centraal examens

De inspectie en OCW schatten de situatie in als een examen crisis van ongekeerde omvang. Op 21 juni vond veelvuldig overleg plaats tussen de inspectie en OCW. Toen al is bij de inspectie nagedacht over de mogelijkheid dat de minister van OCW de hardheidsclausule zou kunnen gebruiken, gezien de grote gevolgen voor leerlingen en ouders van een ongeldig verklaring van de centrale examens. Deze optie is door de inspectie 'in de week gelegd' bij OCW.

In de ochtend van vrijdag 22 juni nam de inspectie - in nauw overleg met de minister van OCW en het CvTE - het besluit de centrale examens ongeldig te verklaren³⁷ voor de vakken waarvoor leerlingen het schoolexamen nog niet volledig hadden afgerond en stuurde de minister een ambtsbericht met een onderbouwing van het besluit.³⁸ Hierin stelt de inspectie dat 'de school de procedures zoals die zijn vastgelegd in het examenbesluit en in het eigen examenreglement van de school niet of nauwelijks heeft nageleefd'. De minister stuurde vervolgens een brief naar de Tweede Kamer om die te informeren dat bij 354 leerlingen van VMBO Maastricht onregelmatigheden zijn geconstateerd in de schoolexamens en dat de inspectie de centraal examens van alle 354 leerlingen van het VMBO Maastricht ongeldig heeft verklaard. Concreet stelt de minister in zijn kamerbrief van 22 juni 2018:

'Op de twee scholen is sprake van ernstige tekortkomingen als gevolg van onverantwoord handelen door het bevoegd gezag van de scholen'.

³⁷ Het besluit van de inspectie moet volgens de inspectie gezien worden als een voornemen tot het ongeldig verklaren van de centraal examens, want er is pas sprake van een besluit als het voor elke individuele leerling op papier staat. In dit rapport spreken wij verder steeds van ongeldig verklaren.

³⁸ In het ambtsbericht van 22 juni van de inspectie aan de minister staat: 'de centrale examens worden ongeldig verklaard, tenzij voor individuele leerlingen onomstotelijk komt vast te staan dat zij een correct en volledig examen hebben afgelegd, dat wil zeggen dat per vak aan alle eisen van het schoolexamen is voldaan. Dit is ter beoordeling van de inspectie.'

De minister noemt het een zwaar, maar onvermijdelijk besluit. Belangrijk argument was dat leerlingen zich verzekerd moeten weten van een diploma dat staat voor een volwaardige opleiding. De brief vermeldt bovendien dat VMBO Maastricht per direct onder verscherpt toezicht is geplaatst.

4.2.2 *De inspecteur-generaal deed de mededeling dat de centrale examens ongeldig werden verklaard, voor ouders en leerlingen was dit een enorme schok*

In de middag van 22 juni heeft de inspectie LVO opgedragen om direct de ouders telefonisch te informeren met het slechte nieuws. Dezelfde avond is een voorlichtingsbijeenkomst belegd in Maastricht voor de ouders. Sprekers die avond waren: de inspecteur-generaal, de interim-directeur van VMBO Maastricht (bijgestaan door de bovenschools directeur van LVO Maastricht), de directeur van het bureau van CvTE en een door LVO ingehuurde moderator. Verder aanwezig waren de bestuursvoorzitter van LVO, de directeur-generaal primair en voortgezet onderwijs van het ministerie van OCW, de vicevoorzitter van de VO-raad, de wethouder Onderwijs van de gemeente Maastricht en de voorzitter van de Raad van Toezicht van LVO. Verder was een groot deel van de docenten van VMBO Maastricht aanwezig. Er was beveiliging geregeld, de media mochten bij de bijeenkomst niet aanwezig zijn. Aanwezige ouders hebben zelf beeldmateriaal opgenomen dat later in nieuwsuitzendingen is getoond.

Tijdens de bijeenkomst bevestigde de inspecteur-generaal aan de ouders dat de centraal examens ongeldig werden verklaard.³⁹ Deze mededeling riep heftige emoties op bij ouders en leerlingen. Ouders die voor dit onderzoek zijn benaderd beschrijven hun verbijstering en verontwaardiging over de ongeldig verklaring. De ouders zagen zich namelijk geconfronteerd met de situatie dat de leerlingen én toetsen voor het schoolexamen moesten inhalen én in het 'derde tijdvak' (dat loopt van 8 tot 17 augustus) in een aantal vakken hun centrale examens opnieuw moesten doen. Met – vanwege de tijdsdruk – een vergrote kans dat leerlingen zouden zakken en het schooljaar geheel zouden moeten overdoen. Zowel de inspectie als LVO kregen harde kritiek vanuit de zaal te verduren. *'Waar was de inspectie al die tijd?'* vroeg één van de ouders direct. De media gaven veel aandacht aan de examen-crisis en aan de consequenties voor de leerlingen en de ouders. Ouders spraken in de media hun onvrede uit, ook over de rol van de inspectie. De bestuursvoorzitter van LVO sprak in een uitzending van het programma Nieuwsuur op zaterdag 23 juni 2018 van 'administratieve fouten van docenten', een uitspraak die bij de inspectie - en ook bij veel ouders - verkeerd viel.⁴⁰

³⁹ Voor beeldmateriaal van de voorlichtingsbijeenkomst op vrijdag 22 juni 2018, inclusief de mededeling door de inspecteur-generaal, zie: <https://nos.nl/video/2237903-teleurstelling-en-boosheid-bij-ouders-en-leerlingen.html>

⁴⁰ Uitzending Nieuwsuur van zaterdag 23 juni 2018. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2238006-bestuur-vmbo-scholen-maastricht-minister-draai-besluit-terug.html> . Vanaf minuut 4:30 komt de bestuursvoorzitter van LVO aan het woord.

Het ongeldig verklaren van de examens, zoals beleefd door ouders

De telefonische mededeling die de ouders en leerlingen op 22 juni rond 15 uur van LVO kregen kwam voor hen als een complete verrassing. Hieronder enkele reacties van ouders waarmee de ADR heeft gesproken over het gevoel toen ze hoorden over de ongeldig verklaring.

'Net als bij 9/11 zal ik me altijd blijven herinneren waar ik was toen ik het hoorde'.

'Het ongeldig verklaren van de examens kwam als een donderslag uit heldere hemel'.

'Het is amoreel en ongekend: eerst alles vriendelijk en zacht richting de school brengen vanuit de inspectie en dan opeens voor alle leerlingen het examen afkeuren'.

'Groot was de verbazing dat de inspectie de examens ongeldig verklaarde, een zeer drastische maatregel achteraf'.

'Ik was boos, ik had al zolang geroepen dat er iets mis was. De inspectie heeft veel te hoog van de toren geblazen en niet nagedacht over de consequenties.'

4.3 Inspectie adviseert hardheidsclausule te gebruiken en draagt werkzaamheden over

4.3.1 De inspectie adviseert de minister de hardheidsclausule te gebruiken

Op verzoek van de minister verrichtte op dinsdag 25 juni een team van staatsexamencorrectoren voor drie vakken steekproefsgewijze een controle op de correctie van het centraal examens bij VMBO Maastricht. De minister - en de inspectie - wilden elke twijfel over de kwaliteit en integriteit van de examinering van de centrale examens uitsluiten en zich ervan vergewissen dat de centrale examens betrouwbaar waren nagekeken. In gesprekken met de ADR gaven inspectie en OCW aan geen concrete aanwijzingen te hebben gehad voor onregelmatigheden in de centraal examens.⁴¹ De inspectie en OCW vonden deze extra controle mede noodzakelijk vanwege een gebrek aan vertrouwen in de handelingsbekwaamheid van het bestuur van LVO en de schoolleiding. Op 26 juni rapporteerde het CvTE aan de minister dat de centraal examens correct en volgens de regels waren nagekeken, op basis van een steekproef gedaan bij drie vakken.⁴²

De inspectie legt, nadat CvTE de centraal examens heeft onderzocht, twee scenario's over het gebruik van de hardheidsclausule aan de minister voor. Voorafgaand aan de afweging zijn in een ambtsbericht van 27 juni 2018 van de Inspectie aan de minister twee scenario's voorgelegd. Scenario 1 hield in: inzetten van de hardheidsclausule om alle centraal examens te laten staan tot en met 31 december, zodat de leerlingen de kans kregen het schoolexamen naar behoren af te ronden. Scenario 2 hield in: de centraal examens ongeldig verklaren alleen voor die vakken waarin bij een leerling onregelmatigheden voorkwamen in het schoolexamen, en de overige centrale examens te laten staan.

De inspectie adviseerde de minister, alles afwegend, om scenario 1 aan te houden omdat dit scenario het meest realistisch en haalbaar was en de leerlingen het minst zou benadelen. Dit ondanks zorgen bij de inspectie over de precedentwerking en de indruk te geven te bezwijken onder druk. De minister heeft daarop besloten scenario 1 te volgen en koos daarmee voor het laten staan van de centraal examens voor alle 354 leerlingen. De minister geeft in een brief aan het bestuur van LVO van 2 juli 2018⁴³ aan de hardheidsclausule met grote terughoudendheid en alleen

⁴¹ Centrale examens op het VO worden altijd door externe examinatoren nagekeken. Uitzonderingen hierop zijn de open vragen bij een aantal via internet afgenomen examens.

⁴² Brief van 26 juni 2018 van CvTE aan ministerie van OCW

⁴³ Brief van 2 juli 2018 van de minister van OCW aan het bestuur van de stichting LVO, 'besluit toepassing hardheidsclausule'

wegens de bijzondere omstandigheden te gebruiken en herhaalt in de brief dat er sprake is van falend bestuurlijk handelen bij LVO. In de argumentatie van de minister stond: er was een onbillijkheid van overwegende aard die de leerlingen raakt (ze zijn buiten hun schuld in de problemen gekomen). Er was sprake van een afzonderlijke situatie (beperkt tot deze groep leerlingen) én een uitzonderlijke situatie (de gevolgen voor de leerlingen zijn ernstig en de leerlingen zijn hier niet schuldig aan) situatie. Bovendien was de maatschappelijke ophef groot. Een extra overweging was dat als een groot aantal leerlingen niet zou slagen en het vierde jaar van het VMBO moesten overdoen de school ineens een veel groter leerlingaantal zou hebben. De MBO's in de regio zouden dan te maken krijgen met een lagere instroom van leerlingen.

Op 27 juni nam de minister de beslissing om zijn discretionaire bevoegdheid te gebruiken op basis van artikel 60 van het examenbesluit (de 'hardheidsclausule'). Hierdoor bleven de cijfers voor alle centraal examens geldig tot en met 31 december 2018.⁴⁴

4.3.2 De inspectie draagt de resultaten van zijn onderzoek over aan de externe examencommissie

De inspectie had vastgesteld dat het PTA dat werd gehanteerd door VMBO Maastricht niet overeen kwam met het PTA dat bij aanvang van het schooljaar was ingediend bij de inspectie. In feite hanteerden beide takken van VMBO Maastricht voor sommige vakken nog steeds de PTA's van voor de samenvoeging. De minister heeft LVO dringend verzocht een externe examencommissie aan te stellen die moest toezien op de toetsing van de ontbrekende onderdelen uit het PTA, zodat de leerlingen de kans kregen het schoolexamen in de zomer af te ronden. In hoog tempo is deze externe examencommissie bemenst, benoemd en van een mandaat voorzien. Deze externe examencommissie is direct aan de slag gegaan, heeft een nieuw PTA opgesteld en heeft per leerling een inventarisatie gemaakt van de gemiste lesstof. Cito heeft op de situatie bij VMBO Maastricht toegesneden toetsen ontwikkeld gebaseerd op de verplichte eindtermen.

Het onderzoek door de inspecteurs bij VMBO Maastricht ter plekke naar de onregelmatigheden en de gemiste toetsen ging door tot aan 28 juni, de dag dat de inspectie haar analyse van de hiaten en onregelmatigheden overdraagt aan de externe examencommissie. Ook na 28 juni bleef de inspectie nauw betrokken bij het monitoren van de werkzaamheden van de externe examencommissie en de communicatie met de ouders.

⁴⁴ Artikel 60 van het Eindexamenbesluit VO, getiteld hardheidsclausule, luidt: 'Onze Minister kan bij of krachtens dit besluit vastgestelde voorschriften buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover onverkorte toepassing zal leiden tot onbillijkheden van overwegende aard.'

5 Een andere wijze van crisismanagement was mogelijk

De inspectie had de crisis, in samenspraak met OCW en LVO, op een andere wijze kunnen managen waardoor minder maatschappelijke en politieke onrust zou zijn ontstaan. We schetsen hieronder alternatieven voor het handelen van de inspectie. Voor de balans in dit rapport is het goed te vermelden dat LVO bij de ADR heeft aangegeven grote kritiek te hebben op de handelwijze van de inspectie rond de examen crisis bij VMBO Maastricht. Ook deze kritiek schetsen wij in de paragrafen hieronder.

5.1 De inspectie had kunnen wachten met het ongeldig verklaren van de centrale examens

De inspectie had kunnen wachten met het ongeldig verklaren van de centrale examens. Een andere aanpak van de examen crisis had volgens vele betrokkenen kunnen bestaan uit:

- in overleg met LVO aankondigen dat de uitreiking van de diploma's (gepland voor 29 juni en begin juli) werd uitgesteld. Alleen de schooldirectie is bevoegd deze beslissing te nemen, maar LVO was hier naar eigen zeggen beslist toe bereid;
- eerst het onderzoek naar het aantal hiaten in de schoolexamens afronden;
- tegelijkertijd het oordeel over de kwaliteit van de correctie van de centraal examens door CvTE afwachten – dit was op 26 juni gereed;
- op 22 juni een juridische afweging gereed hebben met alle argumenten voor en tegen het ongeldig verklaren van de centrale examens;
- de concrete gevolgen voor leerlingen (kans op jaar overdoen) en de school (veel extra leerlingen in schooljaar 2018-9) goed overdenken;
- met alle informatie op tafel het besluit nemen de hardheidsclausule al dan niet toe te passen.

Op deze wijze had er één duidelijk en volledig besluit kunnen komen voor de ouders en leerlingen, inclusief direct inzicht in alle gevolgen. De ouders en leerlingen hadden dan niet een week geleefd met en hoeven anticiperen op het idee in augustus het centraal examen opnieuw te moeten doen - of zelfs het hele schooljaar.

De inspectie had - volgens eigen zeggen - op 22 juni geen alternatief voor het ongeldig verklaren van de centraal examens, gezien de bepalingen in artikel 32 en 43⁴⁵ van het examenbesluit. OCW deelde die inschatting volledig. De argumentatie daarvoor was als volgt: alle 354 eindexamenkandidaten hadden conform het examenbesluit niet mogen deelnemen aan de centrale examens. De wet- en regelgeving is volgens de inspectie glashelder en daarvan kan en mag niet worden afgeweken. Het was onvermijdelijk een drastisch besluit te nemen. Het ongeldig verklaren van de centrale examens was een vorm van 'naar de noodrem grijpen', omdat de uitreiking van de diploma's aanstaande was.

⁴⁵ Artikel 43 van het Eindexamenbesluit VO: 'Niet op regelmatige wijze afgenomen centraal examen' https://wetten.overheid.nl/BWBR0004593/2018-03-15#HoofdstukIV_Artikel37

Het ongeldig verklaren van de centrale examens vanuit het perspectief van de onderwijsinspectie

- *De inspectie hecht eraan rolvast te blijven en zuiver als toezichhouder op te treden. De inspectie heeft geen wettelijke bevoegdheid om schoolexamens ongeldig te verklaren of PTA's aan te passen. Het ongeldig verklaren van de centraal examens was daarom de enig mogelijke concrete maatregel. De inspectie heeft alleen het voornemen tot ongeldig verklaren gecommuniceerd, want aan een formele ongeldig verklaring ligt een besluit per leerling op papier ten grondslag*
- *Belangrijk voor de inspectie was het gelijkheidsbeginsel. De inspectie heeft de vaste procedure toegepast die ook geldt voor individuele gevallen. De minister wilde bovendien vanwege het uitstralingseffect op 22 juni nog niet de hardheidsclausule gebruiken. Toepassing daarvan moet een uitzondering blijven. Ook wilde de inspectie (net als de minister) eerst elke twijfel aan het proces van examinering van de centraal examens uitsluiten.*
- *De uitreiking van de diploma's was aanstaande: vrijdag 29 juni en in de eerste week van juli. Voorkomen moest worden dat diploma's zouden worden uitgereikt waaraan twijfels omtrent de waarde zouden kleven. De inspectie kan een eenmaal uitgereikt diploma niet intrekken.*
- *De inspectie heeft niet de bevoegdheid de uitreiking van diploma's uit te stellen. Een besluit daartoe zou geen juridische basis hebben gehad. Tot uitstel van een diploma-uitreiking kan alleen de schooldirecteur beslissen.*
- *In de maatschappij mocht geen twijfel ontstaan aan de waarde van een diploma (het 'civiel effect' van een diploma). Het belang van de leerlingen is hierbij zwaar meegewogen.*
- *De tijdsdruk was groot. De leerlingen moesten de kans hebben om in het derde tijdvak (8-17 augustus) de centrale examens opnieuw af te leggen. Hoe langer de inspectie zou wachten met de mededeling van ongeldigverklaring hoe korter de voorbereidingstijd voor de leerlingen.*
- *De inspectie wilde direct duidelijkheid verschaffen en voorkomen dat het nieuws over de schoolexamens ongecontroleerd naar buiten en bij de ouders terecht zou komen. Tijdens het onderzoek sprak de inspectie op 21 juni met circa 30 docenten. De kans op uitlekken van de situatie zou toenemen naarmate de inspectie langer wachtte met communiceren.*
- *Maatschappelijke onrust was er volgens de inspectie toch gekomen, ook als er was gewacht met communiceren aan de ouders totdat er meer feiten op tafel lagen. Voor de schoolexamens hadden leerlingen immers ook dan toetsen moeten inhalen in de zomer. Bovendien had uit onderzoek van CvTE kunnen blijken dat er wel onvolkomenheden in de centraal examens zaten.*

De inspectie heeft daarom, op basis van de bovengenoemde argumenten, niet overwogen om eerst het onderzoek naar hiaten in het PTA af te ronden en pas dan het besluit te nemen tot het al dan niet ongeldig verklaren van de centraal examens.

De inspectie geeft aan correct en conform wet- en regelgeving te hebben gehandeld en geen andere opties te hebben gehad dan de koers waarvoor is gekozen. Er is strikt conform de wet gehandeld, er was geen reëel alternatief voorhanden.

OCW stond volledig achter de besluiten van de inspectie, op basis van de volgende argumentatie:

- de overheid moest de situatie in de hand houden en stelselverantwoordelijkheid nemen. Wachten was onmogelijk, dat had nog meer onzekerheid opgeleverd;

- er is effectief opgetreden, met als gevolg een lastige week voor de ouders, maar het is beter het slechte nieuws in één keer te brengen;
- het toepassen van de hardheidsclausule moet een uitzondering blijven, want het komt neer op het opzij zetten van de wet. Toepassing was ook pas wenselijk nadat CvTE het correctiewerk op de centraal examens had gecontroleerd;
- LVO bagatelliseerde de ernst van de situatie en de overtredingen van de wet- en regelgeving.

LVO staat op het standpunt dat er ruimte bestond voor een andere aanpak. LVO geeft aan absoluut bereid te zijn geweest om in overleg met de inspectie de diploma-uitreiking uit te stellen totdat het onderzoek van de inspectie was afgerond.

Het ongeldig verklaren van de centrale examens vanuit het perspectief van LVO

Op 22 juni werd het bestuur LVO naar eigen zeggen volledig verrast door de omvang van het besluit de centraal examens ongeldig te verklaren. In de besluitvorming is volgens LVO de analyse van LVO zelf niet meegewogen. LVO moest diezelfde dag de ouders schriftelijk en mondeling informeren, zonder de resultaten van een (afgerond) onderzoek van de inspectie in bezit te hebben. LVO moest de ouders 'koud' overvallen met deze mededeling. Volgens LVO deelde de inspectie hen rond 15.00 uur mee: 'we stappen nu in de auto en komen naar de voorlichtingsbijeenkomst'.

Tegelijkertijd stuurde de minister een brief aan de Tweede Kamer om Kamerleden op de hoogte te brengen van de ongeldig verklaring. LVO zegt vooraf niet te zijn gekend in de inhoud van deze Kamerbrief en pas een afschrift te hebben gezien nadat de brief aan de kamer was verstuurd. LVO kreeg vlak voor aanvang van de voorlichtingsbijeenkomst om 19.45 een - volgens LVO - onvolledige analyse opgestuurd van de Inspectie, met de opdracht aan LVO de hiaten en onvolkomenheden verder uit te zoeken.

Uit de afweging die onderdeel is van het ambtsbericht van 27 juni 2018 van de inspectie aan de minister en van het voorbereidingsdossier voor de minister op het algemeen overleg in de Tweede Kamer van 5 juli 2018⁴⁶ blijkt dat de inspectie twijfelde aan de juridische houdbaarheid van het voorgenomen besluit tot ongeldig verklaren van de centrale examens. De afweging bevat onder andere de volgende punten:

- het besluit tot ongeldig verklaring op basis van artikel 43 van het examenbesluit was mogelijk in strijd met het proportionaliteitsbeginsel;
- er bestond twijfel of de inspectie aan artikel 43 wel bevoegdheden kon ontlenen, aangezien er geen onregelmatigheden in de centraal examens waren vastgesteld;
- een ongeldig verklaring zou veel (maatschappelijke) weerstand oproepen;
- beroep en bezwaar door leerlingen (leidend tot schadeloosstelling) werd kansrijk geacht. Immers, de leerlingen trof geen blaam en CvTE had vastgesteld dat met de centraal examens niets mis was.

De motivatie voor het ongeldig verklaren werd gebaseerd op de onaanvaardbaarheid van het niet tijdig afronden van de schoolexamens conform artikel 32 lid 2 van het examenbesluit en het niet volgen van de regels in artikel 5 van het examenbesluit door LVO. Ook het belang van de preventieve werking naar de rest van het onderwijs werd benadrukt. Formeel was ongeldig verklaring mogelijk, maar in de afweging vroeg ook de inspectie zich af of het vasthouden aan de ongeldig verklaring van redelijkheid en billijkheid zou getuigen. Binnen de inspectie is overwogen dat het zeer onrealistisch was te verwachten dat 354 leerlingen in het derde tijdvak (8-17 augustus) het centraal examen met succes opnieuw konden doen, gezien de veelheid aan toetsen die voor aanvang van het derde tijdvak ingehaald moesten zijn.

⁴⁶ Het voorbereidingsdossier voor de minister op het algemeen overleg in de Tweede Kamer over de casus VMBO-Maastricht van 5 juli is door de inspectie op papier aan de ADR ter beschikking gesteld.

Eén van de externe experts waarmee de ADR heeft gesproken wees naar aanleiding van de casus VMBO Maastricht op het ontbreken in wet- en regelgeving van algemene conservatoire maatregelen⁴⁷ om de schade voor de leerlingen te beperken bij onregelmatigheden die het individuele geval ontstijgen. De hardheidsclausule veronderstelt namelijk een behandeling per individueel geval.⁴⁸ De minister acht zich verantwoordelijk voor de waarde van diploma's, maar heeft bijvoorbeeld niet de bevoegdheid om de uitreiking van diploma's uit te stellen.

5.2 De inspectie had effectiever kunnen communiceren en de-escalerend kunnen optreden

5.2.1 De inspectie had effectiever en meer empathisch kunnen communiceren met de ouders en leerlingen, in een andere setting

Het bestuur van LVO kreeg naar eigen zeggen op 22 juni de opdracht (volgens LVO gebeurde dit in een telefoongesprek met de inspectie en onder impuls van OCW) de voorlichtingsbijeenkomst te organiseren, samen met de gemeente Maastricht. De inspectie geeft aan dat het initiatief voor het beleggen van de voorlichtingsbijeenkomst juist bij LVO lag.⁴⁹ De partijen wijzen naar elkaar en voor de ADR is niet vast te stellen wie in deze het gelijk aan zijn zijde heeft, anders dan dat LVO van inspectie en OCW op 22 juni moest communiceren met de ouders. De inspectie heeft voorafgaand aan de voorlichtingsbijeenkomst geen heldere communicatielijn uitgezet omtrent de gevolgen van het besluit en de oplossingen.

Een alternatieve aanpak van communiceren aan de ouders en leerlingen was geweest:

- als inspectie niet spreken bij een plenaire bijeenkomst met honderden aanwezigen (ouders van een groot deel van de 354 leerlingen plus een aantal leerlingen);
- de school in eerste instantie zelf de problematiek laten communiceren bijvoorbeeld in kleine groepen en de school de tijd en ruimte te geven dit goed en veilig te organiseren;
- niet een aantal - bij de ouders onbekende - bestuurders naar een voorlichtingsbijeenkomst meenemen;
- niet verzanden in bestuurlijk jargon en in herhaaldelijke verwijzingen naar wet- en regelgeving;
- niet als bestuurders naar elkaars verantwoordelijkheid wijzen;
- wachten met het organiseren van voorlichting totdat - na afgerond onderzoek - de feiten bekend waren en de opties en de gevolgen voor de leerlingen helder waren.

De voorlichtingsbijeenkomst op 22 juni – waar ouders heen gingen in de verwachting duidelijkheid te krijgen – was voor hen een grote teleurstelling. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat de voorlichtingsbijeenkomst in Maastricht op 22 juni geen succes is geweest. Aanwezigen beschrijven het verloop van de bijeenkomst als rommelig en ongeorganiseerd. Het optreden van de inspecteur-generaal is door veel ouders ervaren als formeel, afstandelijk en weinig empathisch. De mededeling over de ongeldig verklaring was voor de ouders overdonderend. Ouders gaven aan dat het optreden van de sprekers ergernis opriep. Duidelijkheid over de precieze gevolgen kwam er volgens de ouders niet en de sprekers reikten ook geen oplossingen aan. Bovendien verwezen de sprekers naar wet- en regelgeving en gaven ze de ouders de indruk elkaar de schuld te geven. Vanuit de zaal was er de nodige verbale agressie richting de sprekers.

⁴⁷ Maatregelen ter bewaring van iemands rechten

⁴⁸ Eindexamenbesluit VO, artikel 60 hardheidsclausule

⁴⁹ De gemeente Maastricht heeft, na overleg tussen de gemeente, politie en justitie (de 'driehoek') eisen aan de veiligheid gesteld en heeft bepaald dat de bijeenkomst niet in de school gebouwen van VMBO Maastricht mocht plaatsvinden, waarna is uitgeweken naar de grote zaal van zalencentrum Mecc.

Tegelijkertijd kwamen er diverse inhoudelijk goed beargumenteerde vragen en suggesties van ouders aan de orde. Aanwezigen hadden het gevoel dat de sprekers niet op hun vragen en suggesties ingingen en deze niet konden of wilden beantwoorden. Veel ouders verlieten teleurgesteld de zaal.

Op het podium ontbrak een boegbeeld - een voor de ouders bekend gezicht met gezag - dat in staat was de avond in goede banen te leiden. Ouders en leerlingen kenden - afgezien van wellicht de interim-locatie directeur van VMBO Maastricht - de sprekers niet van naam en gezicht. Ook de bestuursvoorzitter van LVO stond niet op het podium - hij was overigens voor de meeste ouders ook geen bekend gezicht. Tekenend is dat één van de ouders tijdens de avond aan één van de bestuurders op het podium vroeg: '*wie bent u eigenlijk en wat doet u eigenlijk?*'.

Tussen inspectie en LVO bestond vooraf onduidelijkheid over wie als spreker op het podium moest staan. De inspectie geeft aan dat de beslissing om de inspecteur-generaal het besluit te laten toelichten voortkwam uit het crisioverleg tussen inspectie en OCW en ten doel had de ouders goed te informeren. De inspectie geeft aan te hebben verwacht dat primair LVO de ouders toe zou spreken. LVO geeft aan dat de inspecteur-generaal zelf de ouders wilde toespreken, terwijl LVO dat heeft afgeraden. Deze verwarring droeg bij aan het rommelig verlopen van de bijeenkomst.

5.2.2 De inspectie had volgens sommige betrokkenen de-escalerend kunnen optreden

Door een aantal betrokkenen is het optreden van de inspectie omschreven als een overreactie ('paniekvoetbal'). Eén door de ADR geraadpleegd expert stelde: 'goede bestuurders de-escaleren'. De inspectie had in het reguliere toezicht op VMBO Maastricht iets belangrijks gemist - onregelmatigheden in de schoolexamens - en besloot vervolgens op 22 juni op te schalen naar de hoogste trede van de escalatieladder - de ongeldig verklaring van alle centrale examens. Dit gebeurde op basis van een uitgebreide maar nog wel voorlopige analyse van de schoolexamens. Om vervolgens op 27 juni - toen ook de uitslag van het onderzoek van CvTE naar de afname van de centraal examens beschikbaar was - te kiezen voor een terugvaloptie en de minister te adviseren de hardheidsclausule toe te passen.

De inspectie staat op het standpunt dat er geen sprake was van een overreactie. De inspectie (en OCW) geven aan dat de besluitvorming niet tot stand kwam uit politieke of imago technische overwegingen ('daadkrachtig optreden'). Het belang van de leerlingen, het handhaven van essentiële wet- en regelgeving rondom de schoolexamens en het garanderen van het 'civiele effect' van een schooldiploma gaven bij de besluitvorming de doorslag, aldus de inspectie.

LVO geeft op zijn beurt aan eerst een onmogelijke opgave te hebben gekregen - in het derde tijdvak augustus alle leerlingen opnieuw het centrale examen laten afnemen - om een week daarna te horen dat dit niet hoefde te gebeuren. Terwijl LVO inmiddels forse reputatieschade had ondervonden zonder de kans te hebben gekregen zich te verweren.

Ouders gaven aan opgelucht te zijn over de mededeling dat de centraal examens konden blijven staan, maar ook onbegrip te voelen. Sommige leerlingen kregen aanvankelijk op 28 juni te horen dat leerlingen tientallen toetsen voor het schoolexamen moesten overdoen. Doordat de externe examencommissie een nieuw en veel compacter PTA heeft opgesteld is het aantal toetsen dat leerlingen uiteindelijk moesten overdoen sterk naar beneden gebracht.

Ouders verbaasden en ergerden zich over deze gang van zaken. Sommige ouders vinden dat de inhaaltoetsen en de 'zomerschool' uiteindelijk niet veel om het lijf hadden. Ze vragen zich af of alle ophef, stress en inspanning wel nodig zijn geweest. Het vertrouwen in de waarde van het schoolexamen en het diploma is bij de ouders die wij spraken niet toegenomen. Hun vertrouwen in de inspectie is

eerder afgenomen dan toegenomen. Ouders vinden dat hun kinderen een prestatie op zich hebben geleverd door voor het centraal examen te slagen ondanks alle lesuitval en gemiste toetsen en het gebrek aan begeleiding. Zij zijn vooral blij dat de saga voorbij is en dat hun kinderen inmiddels op het MBO zijn ingestroomd of een werkplek hebben gevonden. De ouders verwachten genoegdoening en de erkenning dat hun signalen en klachten van de afgelopen jaren terecht waren.

5.3 De inspectie had nauwer met LVO kunnen samenwerken

De inspectie had tijdens het onderzoek naar de onregelmatigheden in de toetsing nauwer kunnen samenwerken met LVO. Bij de inspectie bestond na 22 juni een groot gebrek aan vertrouwen in het bestuur van LVO. Het bestuur van LVO heeft op essentiële punten een heel andere visie dan de inspectie.

5.3.1 Inspectie had nauwer kunnen samenwerken met LVO om tot een betere analyse en besluitvorming te komen

De communicatie door inspecteurs ter plekke is door LVO als vriendelijk en professioneel ervaren. Maar volgens LVO hebben de inspecteurs ter plekke hun onderzoek 'met de deur dicht' gedaan, zonder ruggespraak met LVO. LVO gaf in gesprekken aan zich gepasseerd en genegeerd te voelen door de inspectie. Relevante informatie over de opbouw van het PTA en de registratie in Magister zou zijn genegeerd door de leiding van de inspectie. LVO geeft aan dat hoor-wederhoor in de periode van 14 tot en met 28 juni niet heeft plaatsgevonden. Op 28 juni droeg de inspectie haar taken en onderzoeksresultaten over aan de externe examencommissie. Hierbij was LVO niet aanwezig zijn en mocht LVO ook geen input leveren. Het is LVO en de externe examencommissie onbekend wat hiervoor de reden was. De inspectie koos naar eigen zeggen voor het informeren van de externe examencommissie, aangezien het bevoegd gezag van LVO de taken aan de externe examencommissie had gemandateerd. De externe examencommissie geeft aan hierdoor een valse start te hebben gehad en vertraging te hebben opgelopen in het bijeen krijgen van alle relevante informatie. De externe examencommissie meent dat de situatie rondom hiaten in het leerlingvolgsysteem genuanceerder lag dan de inspectie tijdens de overdracht op 28 juni en in zijn analyses heeft beschreven.

5.3.2 Een gebrek aan vertrouwen na 22 juni tussen inspectie en LVO bemoeilijkte het vinden van oplossingen

Tijdens de reguliere cyclus van onderzoeken en contactmomenten met de inspectie heeft LVO vrijwel steeds voldoende beoordelingen gekregen. Op 22 juni sloeg – volgens LVO – de benadering vanuit de Inspectie om naar bestuurlijke hardheid. Uit briefwisselingen, telefoongesprekken en gespreksnotities van de inspectie (en OCW) die de ADR heeft ingezien blijkt een gebrek aan vertrouwen in het bestuur en de raad van toezicht van LVO. In het weekend van 23 en 24 juni is het gebruik van de artikelen 103g en 104a van de Wet op het Voortgezet Onderwijs besproken. Artikel 103g is de aanwijsbevoegdheid, op basis waarvan de minister een bestuursvoorzitter dwingende opdrachten kan geven indien er sprake is van ernstig wanbestuur. Artikel 104a geeft de minister de mogelijkheid de raad van toezicht te vragen in te grijpen. Dit laatste is ook gebeurd: de minister heeft er bij de Raad van Toezicht van LVO met klem op aangedrongen om een interim-bestuurder aan te stellen met eindverantwoordelijkheid voor VMBO Maastricht.⁵⁰ Met het eventuele gebruik van artikel 103g wilde de minister wachten totdat de inspectie het – naar aanleiding van de examen crisis gestarte – onderzoek naar bestuurlijk handelen had uitgevoerd.

De bestuurlijke relatie tussen inspectie en LVO is door de examen crisis sterk bemoeilijkt. Tussen de inspectie en het bestuur van LVO vond uitsluitend nog strikt

⁵⁰ Op basis van artikel 104a van de WVO kan de minister de voorzitter van de RvT van een onderwijsstichting hiertoe verzoeken.

formele communicatie plaats. Deze situatie duurde voort na de onderzoeksperiode waarover dit rapport gaat.

Visie van LVO op de gebeurtenissen van 14 tot en met 28 juni

LVO heeft in een aantal interviews en in een aan de ADR geleverde notitie hun visie op het handelen van de Inspectie uiteengezet. LVO noemde hierin een aantal bezwaren tegen het optreden van de Inspectie. De ADR vindt het belangrijk dat het perspectief van LVO in het rapport aan de orde komt, zoals we ook het perspectief van ouders van leerlingen van VMBO Maastricht meenemen. Samengevat stelde LVO het volgende:

- *LVO noemt de beslissing om de ouders op 22 juni mede te delen de centraal examens ongeldig te verklaren prematuur, onbehoorlijk en onrechtmatig. LVO ervoer het als een politiek statement, zonder oog voor ouders, leerlingen en personeel van LVO;*
- *LVO voelt zich niet gehoord, machteloos en het mikpunt van harde woorden ('grof verbaal geschut') van minister en leden van de Tweede Kamer in de openbaarheid en in kamerbrieven en Kamerdebatten. LVO voelt zich geslachtofferd in de media;*
- *de inspectie heeft volgens LVO de problematiek verergerd en heeft met zijn optreden schade aangericht bij leerlingen, ouders en (medewerkers) school;*
- *de inspectie had niet de bevoegdheid zich op 22 juni te richten tot de ouders en leerlingen van VMBO Maastricht, aangezien VMBO Maastricht geen zwakke school was.⁵¹ De inspectie passeerde hiermee ten onrechte het bevoegd gezag (in casu het bestuur van LVO);*
- *de inspectie communiceerde op 22 juni 2018 ten onrechte dat de centraal examens ongeldig werden verklaard, want er stond geen besluit op papier. Dat besluit is ondanks aandringen van LVO nooit onderbouwd en op schrift gesteld;*
- *de inspectie heeft onzorgvuldig gehandeld door geen (juist) besluit af te geven aan het bevoegd gezag van LVO. Beroep was hierdoor niet mogelijk, terwijl op 21 juni nog de indruk werd gewekt dat andere oplossingen mogelijk waren;*
- *de inspectie deed feitelijk onjuiste uitspraken over 'duizenden hiaten' in het PTA. Het onderzoek was op dat moment nog onvoltooid. Diverse keren dwong de inspectie LVO met de ouders te communiceren op basis van onjuiste informatie. Deze wijze van communiceren was onbehoorlijk;*
- *de inspectie verrichtte onderzoek zonder ruggespraak, input van LVO werd door de inspectie genegeerd. LVO staat op het standpunt dat de Inspectie formalistisch en mechanisch redeneerde, lege kolommen in het leerlingvolgsysteem ten onrechte voor hiaten aanzag;*
- *de bestuurlijke hardheid sinds 22 juni staat volgens LVO in schril contrast met de communicatie en het optreden van de inspectie dit schooljaar richting andere scholen waar problemen bestonden;*
- *de schade voor LVO is niet rechtgezet doordat de minister besloot de centraal examens te laten staan. De gang van zaken op 22 juni en daarna is voor docenten en medewerkers van LVO traumatiserend geweest, vanwege verbale intimidatie door enkele boze ouders en de noodzaak van politiebeveiliging bij het gebouw van VMBO Maastricht.*

⁵¹ in juni 2018 was alleen de kwaliteit van de basisberoepsgerichte leerweg van VMBO Maastricht onvoldoende.

6 Aanbevelingen en/of vervolgstappen

In de gesprekken met inspecteurs, maar ook met extern deskundigen en met ouders, zijn vele verbeterpunten de revue gepasseerd. Mede op grond hiervan worden de volgende aanbevelingen gedaan.

6.1 **Breng het interne toezicht bij onderwijsinstellingen meer in positie**

Geïnterviewden zijn het grotendeels eens dat het toezichtstelsel zoals dat nu is ingericht (bestuursgericht toezicht) een goede weg is om op door te gaan. Het is niet nodig om naar aanleiding van VMBO Maastricht een stelselwijziging in gang te zetten. De inspectie kan wel, door meer aandacht te geven aan het systeem van intern toezicht bij bestuur en scholen zelf, de kwaliteit van het onderwijs een impuls geven. Met name de Raad van Toezicht van besturen kan door de inspectie meer worden betrokken en geactiveerd. De aanbeveling luidt :

Beoordeel of het kwaliteitssysteem van het bestuur van een onderwijsinstelling zicht heeft op de werkvloer en op wat er onder de ouders leeft. Geef bij het bespreken van inspectierapporten meer duiding en context aan de raden van toezicht, de besturen en de scholen. Geef daarbij oplossingsrichtingen aan. Vraag – indien ontwikkelingen daar aanleiding toe geven – kritisch door over de organisatiecultuur binnen onderwijsinstellingen en scholen. Maak – indien besturen problemen niet adresseren - gebruik van logische escalatiestappen: eerst een oplossingsgericht gesprek met het bestuur, dan een gesprek met de Raad van Toezicht en als laatste stap een onderzoek naar bestuurlijk handelen.

6.2 **Investeer verder in het inzicht wat er op de werkvloer rondom het PTA gebeurt**

Naast het aanspreken van het bestuur op zijn verantwoordelijkheden, blijft het voor de inspectie van belang om informatie verkregen via verificatie op de werkvloer optimaal te gebruiken. De inspectie blijft daarom op scholen komen en praat met docenten en leerlingen. Hierin kan verder worden geïnvesteerd. De aanbeveling luidt:

Stimuleer het zelfcorrigerend mechanisme op scholen dat de kwaliteit van examinering en PTA borgt, zoals een goed toegeruste examencommissie, een ervaren examensecretaris, het bestaan van een vier-ogen principe en voldoende eigenaarschap bij schoolleiding. Analyseer dit zelfcorrigerend mechanisme risicogericht. Lesuitval in het examen- en voorexamenjaar moet sneller leiden tot vragen over de uitvoering van het PTA. Borg ook de kennis binnen de inspectie zelf van primaire processen als PTA en examinering. Maak hierbij gebruik van de kennis van de werkgroep examens.

Intensiveer het contact met ouders, leerlingen en docenten. Beschouw hen als een vooruitgeschoven post voor de inspectie. Overweeg een meldingspunt voor leerlingen. Gebruik contacten met de scholierenorganisatie LAKS. Laat docenten op meerdere manieren input leveren bij inspectieonderzoeken.⁵² En heel specifiek: onderzoek of het functioneel en werkbaar is indicatoren - in het datawarehouse - met streefwaarden te ontwikkelen voor lesuitval en verzuim van leerlingen, omdat deze als rode vlag voor examenproblematiek kunnen dienen. Overweeg indicatoren voor leerling-tevredenheid en oudertevredenheid te ontwikkelen op basis van

⁵² Met de invoering van onderzoekkader VO per 1 augustus 2017 stelt de inspectie bij verificatieonderzoeken standaard voor aan het bestuur om één observant vanuit de school mee te laten lopen. Het is aan de school wie ze mee laten lopen.

onafhankelijke tevredenheidsonderzoeken. Analyseer (de afwezigheid van) meldingen op basis van artikel 5 van het examenbesluit om zicht te krijgen op wat er op de werkvloer gebeurt.

6.3 Werk toe naar risicodetectie op basis van het totaalbeeld van een onderwijsinstelling en zijn omgeving

De situatie van het VMBO Maastricht toont aan dat het van belang is om het 'totaalbeeld' van een school in zicht te hebben. Separate indicatoren beoordelen behoort tot het werk van de inspectie. Maar voor een goede analyse zijn ook de omgevingsfactoren nodig. De aanbeveling luidt:

Verzamel informatie over onderwijsinstellingen vanuit meerdere perspectieven en breng die bijeen met reeds bestaande indicatoren. Denk aan trends in leerlingaantallen, aanbod van scholen in de regio, sociaaleconomische omstandigheden van de regio, kenmerken van de leerling- en ouderpopulatie, signalen uit de media en andere open bronnen. Betrek signalen over de organisatiecultuur van scholen en besturen in de analyse. Wees extra alert op de risico's van samenvoegingen en fusies. Pas op voor situaties waarbij ondanks een samenvoeging de school nog twee werkculturen heeft en de scholen in systemen van de inspectie en DUO nog als aparte eenheden staan geregistreerd.

Wees alert op de zwakke positie van VMBO's. Het VMBO kent veel leerlingen met speciale zorgbehoeften, waarvan een deel tot voor kort op speciale scholen zat. Docenten in het VMBO hebben het zwaar en hebben een zwakke positie ten opzichte van de werkgever. Blijf alert op mogelijke perverse effecten van metingen op onderwijsresultaten. VMBO leerlingen gedijen bij praktijkonderwijs in kleine groepen en bij speciale begeleiding, die echter kunnen drukken op de onderwijsresultaten.

6.4 Wees meer toegankelijk en benut als inspectie systematisch de meldingen en signalen van ouders, docenten en leerlingen

Meldingen van ouders, docenten en leerlingen zijn van belang voor de inspectie. In de wijze waarop de inspectie met de meldingen omgaat zijn op onderdelen verbeteringen mogelijk. De aanbeveling luidt:

Ga de informatie in meldingen bij het loket van de inspectie systematischer benutten. Breng waar nodig meldingen over onderwijskwaliteit en meldingen over examens bijeen. Werk aan het verbeteren van de management informatie over meldingen en signalen. Breng de inhoud van meldingen eenduidiger in een ICT systeem bijeen en maak deze meer zichtbaar in het datawarehouse van de inspectie. Spiegel als onderwijsinspectie met de werkwijze van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) waar een grote inspanning is gezet op het afhandelen van signalen.

Verhoog de transparantie van het toezicht. Nu zien ouders alleen een eindrapport, ze horen niets terug over meldingen. Zoek vaker actief contact met ouders, leerlingen en docenten. Laat het niet bij een formeel standaardantwoord. Wees nog duidelijker over wat de inspectie wel en niet kan. Betrek belanghebbenden in de omgeving van de school maximaal bij het toezicht. Overweeg een instrument te maken waarmee ouders van elkaar kunnen weten dat er meldingen zijn gedaan: bijvoorbeeld op de website van de school. Bespreek de inhoud van meldingen die de inspectie van ouders ontvangt waar nodig met de school, het bestuur en de raad van toezicht. Ga na of er binnen de onderwijsinstelling opvolging plaatsvindt van klachten en of dit adequaat gebeurt. Ga risicogericht na of besturen ouders niet afschepen.

6.5 Voor de korte termijn: werk aan het herstel van de relatie met ouders en met LVO

Vanwege de examen crisis is de relatie tussen de inspectie met zowel ouders als met LVO verstoord. Dit is iets waar op korte termijn aan gewerkt kan worden. De aanbeveling luidt:

Toon als inspectie zelfreflectie, zonder in een bestuurlijke afweerreactie te schieten. Ga - als het stof is neergedaald - een open gesprek aan met bij de examen crisis betrokken ouders. Geef erkenning en genoegdoening aan de ouders, waarvan velen terecht meldingen hebben gedaan over de problematiek op de school. Communiceer daarbij op een niet-afstandelijke manier. De inspectie komt nu (zeker in crisissituaties) op scholen en ouders over als een gesloten bastion. Streef ernaar minder brusk en juridisch te communiceren met scholen en ouders. Probeer de relatie met LVO te herstellen en meer constructief te maken, op basis van samenwerken aan verbetering van het onderwijs in de regio Limburg.

6.6 Treedt bij een toekomstige crisissituatie de-escalerend op en communiceer helder over de gevolgen

Het omgaan met een crisis gebeurt per definitie onder grote druk. Genomen beslissingen kunnen grote consequenties hebben, vooral in de beeldvorming. Ook uit het managen van de examen crisis zijn lessen te trekken. De aanbeveling luidt:

Streef ernaar bij een crisissituatie te de-escaleren, om paniek onder ouders en leerlingen te voorkomen. Soms is het beter pas op de plaats te maken in een (politiek gevoelige) crisissituatie. Blijf tijdens een dergelijke crisissituatie alle gevolgen overdenken van vervolgstappen alvorens ze te zetten. Overdenk steeds goed de gevolgen voor de ouders en leerlingen. Streef ook bij verscherpt toezicht en stevige interventies naar behoud van een constructieve relatie met de onderwijsinstelling, waar mogelijk. Blijf hoor-wederhoor toepassen en geef een onderwijsinstelling die onder het vergrootglas ligt recht op verweer. Toon als inspectie het besef de gevolgen van ingrijpende beslissingen te overzien. Toon daarbij empathie en begrip, zeker in geval van maatschappelijke ophef. Investeer bij een crisis in heldere communicatie, ook onder tijdsdruk. Stel bij ingrijpende besluitvorming heldere spreekteksten voor de bestuurders en begrijpelijke uitleg voor de ouders op over de gevolgen voor leerlingen, ouders en school. Het ontwikkelen van gespreksmodellen voor crisissituaties kan daarbij helpen. Doe geen premature uitspraken over onregelmatigheden bij scholen voordat onderzoek daarnaar is afgerond.

6.7 Onderzoek de mogelijkheid algemene conservatoire maatregelen op te nemen in wet- en regelgeving over de examens

Tijdens de examen crisis ontbrak het aan algemene conservatoire maatregelen voor onregelmatigheden die het individuele geval ontstijgen. De minister heeft op basis van de Wet op het voortgezet onderwijs nu bijvoorbeeld geen bevoegdheden rondom de verlening van diploma's. De aanbeveling luidt:

Bekijk of het mogelijk en wenselijk is in de wet- en regelgeving rondom de eindexamens conservatoire maatregelen op te nemen, bijvoorbeeld een aanwijzing in de Wet op het voortgezet onderwijs, waarmee de minister kan ingrijpen bij onregelmatigheden die het individuele geval ontstijgen. Denk hierbij aan algemeen uitstel van de uitreiking van diploma's - in overleg met het bevoegd gezag - of het laten staan van de resultaten van het centrale examen bij achteraf gebleken onregelmatigheden in de schoolexamens. Wees hierbij zorgvuldig met de in artikel 23 van de grondwet vastgelegde autonomie van onderwijsinstellingen.

7 Verantwoording onderzoek

7.1 Werkzaamheden en afbakening

Het object van onderzoek is het handelen van de inspectie in de casus VMBO Maastricht. Het betreft het handelen dat relevant is voor de uiteindelijke problematiek rond de examens in 2018 en betreft de periode augustus 2015 tot 28 juni 2018, het moment van overdracht aan de externe commissie examens.

De ADR heeft geen inhoudelijk onderzoek uitgevoerd naar het proces van toezicht in het algemeen en de resultaten hiervan. Ook worden geen juridische uitspraken gedaan over wel of niet volgens de wet handelen door de inspectie en worden geen inhoudelijke uitspraken gedaan over de wet WOT en/of de toezichtkaders.

Er zijn tijdens het onderzoek gesprekken gevoerd met de onderwijsinspectie (15x, waaronder met vijf kwaliteitsinspecteurs van de sector VO)⁵³, LVO - inclusief de Raad van Toezicht - (8x), Ministerie van OCW (5x), ouders van leerlingen van het VMBO Maastricht (5x), externe deskundigen (3x) en de externe examencommissie (1x). Er is gebruik gemaakt van documentatie van inspectierapporten, toetsingskaders, het Kamerdossier van de minister, het meldingendossier van de inspectie, correspondentie van de inspectie met LVO, evaluaties en bijlagen van en door LVO, stukken van het crisisberaad bij OCW en open bronnen.

7.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

7.3 Verspreiding rapport

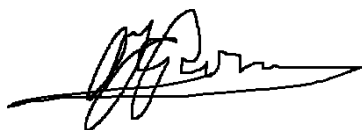
De opdrachtgever, mevr. Drs. Monique Vogelzang, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdracht gevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

⁵³ Drie van deze inspecteurs waren in meer of mindere mate betrokken bij het toezicht in aanloop van de examencrisis, één inspecteur was bij de afhandeling van de examencrisis betrokken en één inspecteur was niet rechtstreeks bij de casus betrokken.

8 Ondertekening

Den Haag, 10 december 2018

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.

ir. A.J.G. Romijn RO

projectleider
Auditdienst Rijk

Bijlage A: tijdslijn handelen inspectie in aanloop naar de crisis, volgens opgave van inspectie en LVO

De onderstaande tijdslijnen zijn letterlijke weergaven van teksten uit opgaven van de inspectie en van LVO zelf

Toezichtactiviteiten vanaf 2016: bron Inspectie van het Onderwijs

Datum	School	Activiteit	Rapport
20 januari 2016	Porta Mosana	<p>Kwaliteitsonderzoek</p> <p>Conclusie: basisarrangement. Kwaliteit onderwijs is voldoende omdat opbrengsten en kwaliteit onderwijsproces voldoende zijn. Kwaliteitszorg is onvoldoende: de school werkt niet doelgericht aan de kwaliteit van de opbrengsten en er is geen borging van de kwaliteit van het onderwijsproces.</p> <p>Wat moet beter: meer sturing is nodig op de implementatie van het onderwijsconcept van Vmbo Maastricht. De onderwijskundige invulling van het Vmbo Maastricht is nog niet duidelijk terwijl in de school hieraan wel behoefte is. De inspectie stelt dat het van groot belang is dat er snel duidelijkheid komt bij alle betrokkenen over de pedagogisch/didactische invulling van de school omdat er al gestart is met Vmbo Maastricht.</p> <p>Verder vertonen de opbrengsten risico's en is er geen taalbeleid.</p> <p>Omdat de school een basisarrangement krijgt toegekend, vindt er geen vervolgtoezicht plaats.</p>	15 maart 2016
19 januari 2016	St Maartens College	<p>Kwaliteitsonderzoek</p> <p>Conclusie: aangepast arrangement vmbo basis vanwege onvoldoende opbrengsten in 2016. Deze conclusie is opgenomen in het overkoepelende rapport van de pilot bestuursonderzoek van 16 mei 2016. De inspectie constateert dat het onderwijsproces van voldoende kwaliteit is, maar dat de gewenste onderwijsvernieuwing de volle aandacht van de schoolleiding nodig heeft. De kwaliteitszorg wordt weliswaar in zijn geheel als voldoende beoordeeld maar de inspectie is kritisch ten aanzien van de borging van de kwaliteit van het onderwijs. De onderwijsvernieuwing op grond van het ambitieuze schoolplan 'VMBO Onderwijs op weg naar onderwijs dat past', bevindt zich nog in de startfase.</p> <p>Wat moet beter: meer sturing op opbrengsten en op de implementatie van het onderwijsconcept Vmbo Maastricht. Het is nog niet 1 team. Meer doelgerichte lessen en actievere leerlingen zijn nodig.</p>	15 maart 2016
Februari 2016	LVO	<p>Pilot bestuursonderzoek</p> <p>Conclusie: overall voldoende kwaliteit + financieel beheer op orde op bestuursniveau.</p> <p>Wat kan beter: betere vertaling van beleidsvisie naar onderwijspraktijk/klas, worsteling om beleidsvisie in de praktijk vorm te geven. Grote verschillen in de onderwijskwaliteit tussen scholen en op de scholen tussen docenten. Veel aandacht voor ondersteuning leerlingen maar geen sprake van uitdagend onderwijs voor (groepen) leerlingen. Onderwijskwaliteit wordt niet scherp in beeld gebracht, sluit niet systematisch aan bij de beleidsvisie.</p>	16 mei 2016
21 november 2016	St.Maartens College en Porta Mosana	Tijdens regiobijeenkomst in Tilburg waarin de inspectie voorlichting geeft over het nieuwe toezicht bespreekt de inspectie de signalen over lesuitval op het Sint Maartens met de bestuurder LVO. Op basis van dit gesprek heeft de inspectie <u>gegevens opgevraagd over lesuitval</u> . Zie <u>vervolg onder 2 december 2016</u>	Geen verslag
Najaar 2016		Telefonisch contact met een ouder over lesuitval op Sint Maartens en Porta. Met deze ouder is vervolgens nog een paar keer contact geweest om informatie te krijgen en op hoofdlijnen aan te geven welke verdere acties wij hebben ondernomen.	Geen verslag
2 december 2016		Telefonisch contact met lid Centrale Directie van LVO-Maastricht, over de geleverde documenten en signalen, en ons voornemen om naar Maastricht te komen voor gesprekken met de schoolleiding, leraren en leerlingen	Geen verslag
21 december 2016	VMBO Maastricht (St Maartens College)	Oriënterend onderzoek: op basis van de beschikbare informatie heeft de inspectie gesprekken gevoerd op 21 december 2016 met leerlingen, leraren en de schoolleiding van vmbo-Maastricht over lesuitval en onderwijstijd, kwaliteit van de lessen en pedagogisch klimaat.	Intern verslag met besluit tot verder onderzoek
25 januari 2017 21 februari 2017	Vmbo Maastricht (St Maartens College)	<p>Tussentijds kwaliteitsonderzoek vmbo-b en risicogericht kwaliteitsonderzoek op vmbo k en g/t</p> <p>Naar aanleiding van veel signalen lesuitval. Gesprekken gevoerd met leerlingen, leraren en de schoolleiding van vmbo-Maastricht. Conclusie onderzoek: vmbo-basis nog steeds onvoldoende (onvoldoende resultaten, voldoende onderwijsproces en voldoende kwaliteitszorg). vmbo-kader en vmbo-g/t: voldoende.</p> <p>Wat moet beter: Er is sprake van een tekortkoming in de naleving van wettelijke vereisten. In de schoolgids ontbreekt namelijk het beleid bij lesuitval</p>	2 oktober 2017

		Om deze reden hebben wij de volgende afspraken gemaakt met het bevoegd gezag: Het bevoegd gezag dient de geconstateerde tekortkomingen in de naleving van wettelijke voorschriften op te heffen. Tijdens het (afronddende) onderzoek naar kwaliteitsverbetering onderzoeken wij of deze tekortkoming is opgeheven. De schoolleiding moet actiever zijn bij tegengaan lesuitval. Doelgerichtheid in lessen onvoldoende. In enkele lessen schiet leerklimaat tekort. Ondersteuning van leerlingen onvoldoende planmatig, geen borging van kwaliteit onderwijsproces. Afspraak dat aan het einde van schooljaar 2016-2017 een overzicht van gerealiseerde onderwijstijd in alle klassen wordt aangeleverd.	
12 oktober 2017	VMBO Maastricht	Nieuwe signalen over lesuitval. Telefonisch gesprek over lesuitval met directeur VMBO Maastricht. Directeur herkent signalen niet helemaal omdat er volgens hem een goede start is gemaakt aan het begin van het nieuwe schooljaar. Afspraak dat de in het tussentijds kwaliteitsonderzoek toegezegde overzichten gerealiseerde onderwijstijd per omgaande worden toegezonden. Dit is ook gebeurd.	Intern verslag
11 december 2017	LVO	Signalen over lesuitval blijven aanhouden CVB aangeschreven. Inspectie uit haar zorgen over lesuitval en vraagt verantwoording over activiteiten om de lesuitval terug te dringen, overzichten te geven van de gerealiseerde lesuren versus de geplande lesuren en aan te geven of de regels uit de schoolgids over hoe te handelen bij lesuitval die langer dan vier dagen duurt (deze lessen zouden worden vervangen), worden nageleefd. Op 12 december 2017 volgt een schriftelijke reactie van het CvB. CvB erkent de problematiek en geeft aan welke acties hij heeft ondernomen. CvB geeft aan dat het in de schoolgids vastgelegde vervangingsbeleid niet waargemaakt kan worden.	Mail 11 december 2017
19 december 2017	VMBO Maastricht	N.a.v. de signalen en reactie van het CvB gaat de inspectie in gesprek met twee groepen leerlingen en centrale directie. <i>Afspraken</i> 1 LVO communiceert nog vóór de kerstvakantie met de ouders over de lesuitval in de examenklassen (voor in ieder geval het vak Nederlands). LVO geeft daarbij aan welke concrete stappen in het resterende deel van het examenjaar genomen worden om door lesuitval ontstane leerachterstanden van examenleerlingen in te lopen. 2 LVO laat de inspectie uiterlijk in de eerste week na de kerstvakantie weten op welke wijze de achterstanden van de examenleerlingen ten gevolge van lesuitval worden ingelopen. Daarbij besteedt LVO in ieder geval aandacht aan de hoeveelheid extra lessen die in de lesweken tot aan het centraal examen van elke vierde klas voor het vak Nederlands zullen worden gegeven. Ook geeft LVO aan op welke wijze, met welke intensiteit en door wie individuele of groepjes leerlingen tot aan het centraal examen extra zullen worden begeleid om die achterstanden in te lopen. 3 LVO stuurt de inspectie maandelijks vanaf januari 2018 t/m juli 2018 een overzicht van de lesuitval in alle klassen van het vmbo en geeft daarbij aan op welke wijze kwalitatief en kwantitatief wordt voorzien in die lesuitval. Overzichten lestijd worden vanaf nu maandelijks toegestuurd. Ouders worden conform afspraak met inspectie ingelicht over de manier waarop de leerachterstanden worden ingelopen (onder meer extra lessen Nederlands bovenop de reguliere lessen en individueel maatwerk).	Brief met afspraken 20 december 2017
Januari 2018	VMBO Maastricht	Directeur Vmbo vrijgesteld van werkzaamheden per 7 januari 2018 Nieuwe interim directeur, aangesteld per 9 maart 2018 ,stuurt ook maandelijks overzichten naar Inspectie.	Uitwisseling gegevens over lesuitval
26 april 2018	LVO	Gesprek over onrust en signaal van gedwongen mobiliteit van 125 leraren en eventuele gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. ("Onderwijstijd en bevoegdheden zijn gewaarborgd volgens het bestuur. Ook de kwaliteit en de schoolcultuur blijven behouden volgens bestuur en centrale directie).	7 Mei 2018 Verslag naar bestuur
22 en 23 mei 2018	VMBO Maastricht	Herstelonderzoek	Onderzoek loopt nog

Inspectiehistorie VMBO Maastricht augustus 2015 - juni 2018

Bron: college van bestuur LVO

Het VMBO Maastricht is een samenwerking tussen het voormalige Bonnefanten College vmbo, het Sint-Maartenscollege vmbo en het Porta Mosana College vmbo. In de periode van augustus 2015 tot en met juni 2018 heeft de Inspectie bij (afdelingen van) VMBO Maastricht diverse onderzoeken verricht. Hieronder volgt een opsomming van deze onderzoeken, met vermelding van de (mede) hieruit voortvloeiende extra bestuursaandacht:

- 19 januari 2016 - Regulier kwaliteitsonderzoek Sint-Maartenscollege, sector vmbo. Dit onderzoek heeft geresulteerd in de toekenning van een basisarrangement aan alle afdelingen. Daarbij is door de Inspectie opgemerkt dat bij onvoldoende opbrengsten, blijkende uit de opbrengstenkaart 2016, het arrangement voor de afdeling vmbo basisberoepsgerichte leerweg zou worden aangepast naar zwak. Ondanks een duidelijke verbetering van de onderbouwsnelheid, het bovenbouwsucces en het gemiddelde examencijfer in schooljaar 2014-2015 zijn de onderbouwsnelheid en het bovenbouwsucces in de opbrengstenkaart 2016 onder de norm gebleven en is het arrangement aangepast naar zwak. Weliswaar impliciet want hier is geen aparte kennisgeving vanuit de Inspectie over ontvangen. Naar aanleiding van de onder de norm presterende onderwijsresultaten heeft het College van Bestuur met de Centrale Directie van LVO Maastricht en de schoolleiding afspraken gemaakt om de resultaten te verbeteren en de risico's te reduceren. Dit betreft in het bijzonder het opstellen, uitvoeren en monitoren van een verbeterplan voor de afdeling met realiseerbare doelen en concrete tijdlijnen, de inzet van collegiale visitatie en het intensiveren van het interne toezicht door de Centrale Directie. Dit verbeterplan is ook met de Inspectie gedeeld.
- 20 januari 2016 - Regulier kwaliteitsonderzoek Porta Mosana College, sector vmbo. Toekenning basisarrangement aan alle afdelingen. Geen extra maatregelen College van Bestuur.
- 21 december 2016, 25 januari 2017, 21 februari 2017 en 12 mei 2017 - Tussentijdse kwaliteitsonderzoeken in het kader van het traject intensief toezicht VMBO Maastricht afdeling vmbo basisberoepsgerichte leerweg. Op basis van onvoldoende opbrengsten is het toezichtarrangement zwak gehandhaafd. Het onderwijsproces is beoordeeld als zijnde van voldoende niveau. Het ontbreken van een beschrijving van het beleid bij lesuitval in de schoolgids is als een tekortkoming aangemerkt. Opgevolgd door het College van Bestuur door afspraken met Centrale Directie en schoolleiding. Daarmee is de tekortkoming hersteld. Het College van Bestuur heeft de opvolging van de met de Inspectie gemaakte afspraken en de bij de Inspectie aan te leveren voortgangsinformatie nauwgezet gemonitord.
- 21 december 2016, 25 januari 2017, 21 februari 2017 en 12 mei 2017 - Kwaliteitsonderzoek VMBO Maastricht afdeling vmbo kaderberoepsgerichte leerweg. Toekenning basisarrangement en geen redenen om het toezicht te intensiveren. Het ontbreken van een beschrijving van het beleid bij lesuitval in de schoolgids is als tekortkoming aangemerkt. Opgevolgd door het College van Bestuur door afspraken met Centrale Directie en schoolleiding. De tekortkoming is daarmee hersteld.
- 21 december 2016, 25 januari 2017, 21 februari 2017 en 12 mei 2017 - Kwaliteitsonderzoek VMBO Maastricht afdeling vmbo gemengde leerweg en theoretische leerweg. Toekenning basisarrangement en geen redenen om het toezicht te intensiveren. Het ontbreken van een beschrijving van het beleid bij lesuitval in de schoolgids is als tekortkoming aangemerkt. Opgevolgd door het College van Bestuur door afspraken met Centrale Directie en schoolleiding. De tekortkoming is daarmee hersteld.
- 18 oktober 2017 - Brief Inspectie dat het onderzoek naar kwaliteitsverbetering in het kader van het traject van intensief toezicht VMBO Maastricht afdeling vmbo basisberoepsgerichte leerweg in mei 2018 zal plaatsvinden in plaats van in het najaar 2017.
- 19 december 2017 - Inspectieonderzoek naar aanleiding van signalen over lesuitval op VMBO Maastricht. Voorafgaand aan het onderzoek heeft het College van Bestuur op 11 december 2017 naar aanleiding van signalen over aanhoudende lesuitval op de school van de Inspectie het verzoek gekregen om te rapporteren wat ondernomen is om de lesuitval terug te dringen en tevens te rapporteren over de feitelijk gerealiseerde onderwijstijd. Op 12 december 2017 is vervolgens schriftelijk gereageerd en een rapportage van de actuele lesuitval verzonden aan de Inspectie. Naar aanleiding van deze reactie kondigde de Inspectie op 15 december 2017 een bezoek aan op VMBO Maastricht. Tijdens dit bezoek is geen aanvullend onderzoek verricht, maar zijn tussen de Centrale Directie LVO Maastricht en Inspectie een drietal afspraken gemaakt, die op 20 december 2017 door de Inspectie schriftelijk zijn bevestigd:
 - Vóór de kerstvakantie wordt aan ouders en leerlingen duidelijk gemaakt welke maatregelen zijn genomen om de achterstanden in examenklassen (met name voor de vakken Engels en Nederlands) weg te werken.
 - In de week na de kerstvakantie worden aanvullende maatregelen genomen, die wederom met de ouders gecommuniceerd worden.

- VMBO Maastricht rapporteert maandelijks aan de Inspectie over de lesuitval. Waar nodig worden aanvullende maatregelen genomen om de lesuitval terug te dringen. Tevens is tijdens het bezoek door de Inspectie een aanwijzing gegeven om in te grijpen in het schoolmanagement van VMBO Maastricht. De Inspectie heeft naar aanleiding van het onderzoek aangegeven dat de school pro-actiever en concreter in actie moet komen bij het bestrijden van lesuitval en het wegwerken van dientengevolge ontstane leerachterstanden. De Centrale Directie van LVO Maastricht is hierbij in de lead gezet om concrete acties te nemen ten aanzien van de wijze waarop achterstanden bij met name examenleerlingen worden opgepakt en hoe de begeleiding van deze leerlingen wordt verzorgd. Afsproken is dat de Centrale Directie in de periode van januari 2018 tot en met juni 2018 maandelijks een overzicht van lesuitval in alle klassen van VMBO Maastricht aan de Inspectie stuurt en daarbij aangeeft op welke wijze kwalitatief en kwantitatief wordt voorzien in de lesuitval. Opgevolgd door College van Bestuur door afspraken met Centrale Directie en schoolleiding. Ook aan deze afspraken is nauwgezet gevolg gegeven:
 - Op 20 december 2017 is met de ouders van de examenklassen gecommuniceerd over de lesuitval en reeds genomen maatregelen. De Inspectie heeft een afschrift ontvangen.
 - Op 10 januari 2017 is de locatiedirecteur ontheven van zijn taken als locatiedirecteur.
 - Op 16 januari 2018 kwam een aanvullende vraag binnen van de Inspectie of de communicatie met ouders nog tot nieuwe reacties heeft geleid. Daarop is aangegeven dat dit niet het geval was.
 - Op 17 januari 2018 is een mail verstuurd aan de Inspectie met daarin een update van de uitgezette acties. Tevens is gecommuniceerd over de positie van de locatiedirecteur.
 - Op 18 januari 2018 werd de Centrale Directie bedankt voor de 'snelle en accurate berichtgeving'. Wederom werd gevraagd of er nieuwe reacties van ouders zijn binnengekomen. Dit was ook nu weer niet het geval.
 - Op 2 februari 2018 is de eerste maandrapportage aangeboden aan de Inspectie. Deze bevatte een overzicht van de lesuitval, correspondentie met ouders van examenklassen en een overzicht van interventies om de lesuitval verder terug te dringen.
 - Op 9 maart 2018 is de interim-directeur gestart op VMBO Maastricht.
 - Op 3 maart 2018, 6 april 2018, 20 april 2018 en 1 juni 2018 zijn de vervolgrapportages aangeboden aan de Inspectie. Uitzonderd een aanvullende vraag over de rapportage van 3 maart 2018 is er geen reactie gekomen vanuit de Inspectie.
 - Op 9 april 2018 is door de Centrale Directie aangegeven dat de maandelijks rapportages voortaan worden verzorgd door de interim-directeur. Tevens is gevraagd wanneer het uitgestelde onderzoek op VMBO Maastricht zal plaatsvinden. Dit werd aangekondigd voor 22 en 23 mei 2018.
 - 22 en 23 mei 2018 – Regulier kwaliteitsonderzoek VMBO Maastricht. In de evaluatie c.q. mondelinge terugkoppeling van de inspecteurs aan het einde van de twee onderzoeksdagen is geconstateerd dat alle vier kernstandaarden als voldoende werden beschouwd, met een voorbehoud voor wat betreft de onderwijsopbrengsten (die zijn voor VMBO Maastricht als geheel voldoende, maar de inspecteurs gaven aan intern terug te willen koppelen of de onderwijsopbrengsten – en specifiek het onderbouwendement – van beide BRINs inderdaad tezamen mogen worden beoordeeld). Er waren geen negatieve opmerkingen over onderwijstijd of lesuitval. Het College van Bestuur is hierover op 23 mei 2018 door de Centrale Directie geïnformeerd en heeft naar aanleiding daarvan geen extra maatregelen genomen. De eindrapportage van dit kwaliteitsonderzoek is in het kader van de problematiek van het schoolexamen in juni 2018 opgeschort.

Bijlage B: tijdelijk handelen inspectie tijdens de crisis, volgens opgave van inspectie en LVO

De onderstaande tijdelijnen zijn letterlijke weergaven van teksten uit opgaven van de inspectie en van LVO zelf

Tijdelijk optreden Inspectie naar aanleiding van de problemen met het schoolexamen van VMBO Maastricht. Bron: inspectie van het onderwijs

14 juni 2018:

- Signaal van een klokkenluider: leerling heeft uitslag geslaagd gekregen, deze leerling moet voor één vak⁵⁴ nog zeven schoolexamens maken. Aanvullende informatie opgevraagd bij klokkenluider. Bestuur geconfronteerd met signaal en gevraagd onderzoek te doen: verklaring uiterlijk 15 juni 12:00 uur.

15 juni 2018:

- Schriftelijke verklaring ontvangen van bestuur n.a.v. intern onderzoek. Inhoud van deze verklaring gaf aanleiding om zelf onderzoek te doen. Bij bestuur aangekondigd dat we 19 juni onderzoek komen doen n.a.v. het signaal. Inspecteurs hebben naast bestudering van signalen ook gekeken of het bestuur de laatste drie jaar voor deze school meldingen artikel 5, 55 en 59 Eindexamenbesluit had gedaan. Dit bleek niet het geval. Er was geen enkele melding gedaan. Tot slot hebben de inspecteurs een onderzoeksplan opgesteld voor 19 juni.

18 juni 2018:

- Voorbereiding op onderzoek door inspecteurs van de werkgroep examens: Examenreglement en PTA's opgezocht en bestudeerd. Signalen nagekeken.

19 juni 2018:

- Onderzoek VMBO Maastricht. Gesprek met afgevaardigde van bestuur, directeur a.i., examensecretaris en teamleiders.
- Onderzoek LVS: steekproef van dertig kandidaten 4e leerjaar, door de verschillende groepen heen. LVS van de scholen bekijken of er cijfers 1 of andere vreemde coderingen boven water komen - dit zouden meldingen artikel 5 moeten zijn.
- Direct contact opgenomen met OCW en op de hoogte gesteld van onze bevindingen.
- Tevens de directeur toezicht, sector voortgezet onderwijs geïnformeerd en tussentijds op de hoogte gehouden.

20 juni 2018:

- Export van LVS op tijd per mail ontvangen.
- Bestand geladen in excel voorwaardelijke opmaak programmeren (1.0, inhalen, 1.1 + lege plekken en INH pta's).
- Wederom deze bevindingen met OCW gedeeld.

21 juni 2018:

- Vervolg onderzoek in Maastricht met twee analisten en inspecteurs werkgroep examens.
- Gesprekken gevoerd met individuele docenten van de school, hebben een dertigtal docenten gesproken. Doel: check of bevindingen op basis van de data uit LVS juist waren en de procedure artikel 5 toetsen.

22 juni 2018:

- Vanaf drie uur zal de school de ouders en leerlingen telefonisch informeren en uitnodigen voor de informatiebijeenkomst die de school 's avonds heeft belegd.
- Om vier uur wordt de Kamer middels een kamerbrief geïnformeerd over de examenkwestie in Maastricht.
- Om acht uur worden de ouders en leerlingen van het vierde leerjaar van VMBO Maastricht in MECC Maastricht geïnformeerd.
- De Wex stemt af met het loket onderwijsinspectie.
- Een analist/onderzoeker, van de afdeling Kennis van de Inspectie van het onderwijs, met veel inhoudelijke kennis van excel wordt ingezet om de data van de school verder te verwerken. Dit om op elke mogelijke vraag antwoord te kunnen geven.

⁵⁴ Op verzoek van de inspectie noemen we hier niet het betreffende vak, om herleidbaarheid tot de betreffende leerling te voorkomen

- Er wordt een aanzet gemaakt voor de vragen en antwoorden voor het informatiepunt dat OCW dit weekend in zal richten om ouders, leerlingen en andere belangstellende te woord te staan.
- Door inspectie bewerkt databestand aan school/bestuur geleverd.

23 en 24 juni 2018 (weekend):

- Voorbereiding van de briefing van de loketmedewerkers: niet doorverbinden naar wex, telefoonnummer informatiepunt verstrekken en/of terugverwijzen naar LVO.
 - Verdere uitwerking van de vragen en antwoorden t.b.v. het informatiepunt bij OCW.
 - Lijn van woordvoering wordt besproken (OCW, lvhO) t.b.v. onder andere L1 en facebook.
 - Er is dit weekend veel telefonisch contact geweest met de directeur toezicht VO en de IGO. En ook met de school/bg.
- o De school heeft alle LVO directeuren laten komen, zij zijn met een vaksectie aan de slag om de zaak helder te krijgen.

25 juni 2018:

- Deskundigen met Excel aan de slag gegaan om het databestand zo goed mogelijk bruikbaar te maken.
- OCW wil dat de staatsexamenexaminatoren de digitale CE's voor drie vakken (economie, biologie en wiskunde) nakijken. Deze activiteit staat voor 28 juni op de planning. Echter later deze dag in de avond verschuift de urgentie van dit onderzoek (dit moet z.s.m. duidelijk worden) en worden de examinatoren voor 26juni uitgenodigd door CVTE.

26 juni 2018:

- 12 examinatoren van de staatsexamens bekijken in clusters van vier de kwaliteit van de correctie van de digitale examens - deze zijn goed nagekeken. Deze bevinding wordt z.s.m. met OCW gewisseld.
- De school heeft op basis van ons bestand een eigen bestand gemaakt. Dit bestand kan de inspectie ook raadplegen en wordt aan ons gestuurd. De deskundige die vanuit LVO dit bestand hebben gemaakt zijn de gehele dag aanwezig om de inspectie te ondersteunen met vragen e.d.
- Er wordt een ambtsbericht aan OCW gestuurd.

27 juni 2018:

- Vervolgonderzoek op de school: de inspecteurs, analisten en medewerkers gaan verder met de verwerking van de bewijslast en het op orde krijgen van het databestand.
- Inspecteurs spreken alle vaksectievoorzitters, ondersteund door twee vakdocenten die ofwel op Maartenscollege ofwel op Porta Mosana werkten voor de samenvoeging.
- In de middag maakt M bekend dat hij artikel 60 inzet: de centrale examens van de leerlingen geldig blijven tot 1 januari 2019. Echter tot die tijd moeten de leerlingen de hiaten in hun schoolexamendossier wel wegwerken. Tevens wordt bekend gemaakt dat er een externe examencommissie zal worden geïnstalleerd door LVO, met mandaat van OCW. Zij zullen na de overdracht het herstel gaan uitvoeren. De voorzitter van het college van bestuur mag zich niet meer mengen in het onderzoek en het herstel. CITO gaat de toetsen maken die zullen worden afgenomen. CVTE kan de openbaarmaking van de flexibele digitale examens openzetten - immers de centraal examencijfers blijven geldig.
- Thuisgekomen wordt er wederom doorgewerkt aan het databestand, dit wordt 28juni, conform afspraak, vroeg in de ochtend doorgestuurd aan de school.
- De externe examencommissie wordt in de avond geïnstalleerd en hun mandaat wordt vastgesteld

Tijdelijk optreden Inspectie naar aanleiding van de problemen met het schoolexamen van VMBO Maastricht. Bron: college van bestuur LVO

Het optreden van de Inspectie is naar de waarneming van LVO volgens onderstaande tijdslijn verlopen:

- Op dinsdag 19 juni 2018 is de Inspectie van het Onderwijs gestart met het onderzoek op VMBO Maastricht. Er is onderzoek gedaan in Magister. Doordat de inspecteurs tegen een ongewoon groot aantal hiaten aanliepen heeft men ruggespraak gehouden met zowel collega-inspecteurs als met het ministerie van OCW. Gevraagd wordt om geconverteerde CSV-lijst met een datadump uit Magister woensdag voor 12.00 uur bij de Inspectie aan te leveren. Verder kondigt de Inspectie aan op donderdag 22 juni met een onderzoeksteam naar VMBO Maastricht te komen.
- In de ochtend van donderdag 21 juni 2018 is door de Inspectie een mondelinge terugkoppeling gegeven aan de schoolleiding van VMBO Maastricht. Concrete informatie wordt niet gegeven, behalve dat het 'groot' is. Verwezen is naar art. 43 van het examenbesluit. Tevens is aangegeven dat de minister discretionaire bevoegdheden heeft voor het afwijken van dit examenbesluit. Op aandringen van de Inspectie is door de

- medewerkers van VMBO Maastricht een geheimhoudingsverklaring⁵⁵ getekend. De Inspectie heeft deze dag met een groot aantal medewerkers gesproken.
- In de avond van 21 juni 2018 vindt wederom een mondelinge terugkoppeling plaats. De Inspectie doet hierbij verslag van de gevoerde gesprekken met medewerkers. Verder wordt aangegeven dat het onderzoek nog niet is afgesloten en dat 'in overleg met de minister' diverse opties worden besproken. Gezocht wordt naar creatieve oplossingen in het belang van de leerlingen.
 - Op vrijdag 22 juni 2018 worden op last van het Ministerie van OCW de betreffende 353 leerlingen gebeld met de mededeling dat hun examen ongeldig verklaard is. Tevens worden zij – eveneens op last van OCW – door LVO met hun ouders uitgenodigd voor een bijeenkomst diezelfde avond in het MECC in Maastricht.
 - In de avond van vrijdag 22 juni 2018 heeft de Inspectie aan LVO een overzicht beschikbaar gesteld waarin per groep, per leerling en per vak te zien is welke hiaten en onvolkomenheden in het PTA te zien zijn. Daarbij is LVO verzocht om op basis van deze lijst na te gaan in hoeverre bij VMBO Maastricht bewijslast aanwezig is waarmee door de Inspectie onomstotelijk vastgesteld kan worden dat een toets wel gemaakt is of een cijfer 1 of 1,1 daadwerkelijk de beoordeling van bestaand werk is. LVO heeft hierop direct besloten tot het uitvoeren van een grootschalig eigen onderzoek.
 - Op zaterdag 23 juni 2018 heeft LVO een plan van aanpak gemaakt en is gestart met analyses van de cijfers.
 - Tevens zijn voorbereidingen getroffen om op zondag 24 juni met alle vakdocenten, onder leiding van collega-directeuren en teamleiders vanuit alle LVO-clusters, de geconstateerde hiaten op niveau van leerling te onderzoeken en waar mogelijk bij de Inspectie de gevraagde bewijslast aan te dragen. Dit onderzoek heeft zondag 24 en maandag 25 juni plaatsgevonden.
 - Dinsdagochtend 26 juni zijn deze bevindingen met de Inspectie gedeeld:
 - Van alle verzamelde bewijslast is proces-verbaal opgemaakt en aan de Inspectie overgedragen.
 - Uit eerste onderzoek lijkt het merendeel van de eindtermen in het PTA te zijn afgedekt en meerdere keren aan bod te zijn gekomen en te zijn getoetst, doordat het PTA concentrisch is opgebouwd.
 - PTA's zijn overvolledig/overcompleteet, tot en met eventuele verrijkingsopdrachten en extra lesstof, voor het geval er tijd over is. In Magister leidt dat tot veel extra kolommen die uiteindelijk leeg blijven.
 - VMBO Porta Mosana en VMBO Sint-Maartenscollege hanteren bij een aantal vakken verschillende PTA's.
 - Bij enkele secties is het PTA afwijkend aan wat vóór 1 oktober 2017 is geüpload in het schooldossier van de Inspectie.
 - Het PTA is niet altijd even consequent vertaald in Magister. Ook de manier waarop vaksecties omgaan met cijfers en de manier waarop cijfers en beoordelingen worden ingevoerd, is persoonsafhankelijk.
 - Cijfers leerjaar 3 ontbreken bij leerlingen die het examenjaar voor de tweede keer doen en leerlingen die instromen van de Havo. Hier speelt dat de PTA's van Porta Mosana en Sint-Maartenscollege voor het derde leerjaar van dat cohort afwijken.
 - Bij de praktijkvakken valt het volgende op: Onder de noemer uitgestelde profielkeuze volgen de leerlingen in het derde leerjaar twee profielen. Nadat in het derde leerjaar één van de twee profielen gekozen is, worden de andere profieldelen automatisch keuzedeel. Er zijn veel (ongeveer 18) verschillende keuzedelen te volgen voor leerlingen, waarvoor allemaal kolommen zijn aangemaakt.
 - Op 27 juni heeft het College van Bestuur een externe examencommissie ingesteld en haar van het mandaat voorzien, met als taak (i) voor VMBO Maastricht een gewijzigd PTA vast te stellen voor het examenjaar 2018, (ii) de resultaten van de op basis van het gewijzigde PTA afgelegde schoolexamens voor dat kalenderjaar te beoordelen en (iii) de uitslag vast te stellen conform de voorschriften in het examenbesluit. De externe examencommissie valt onder het College van Bestuur als bevoegd gezag en rapporteert over haar werkzaamheden en bevindingen aan het College van Bestuur, met afschrift aan de Inspectie.
 - In de periode tot woensdagavond 27 juni is de Inspectie een eigen onderzoek gestart naar de omvang en de aard van de hiaten in de examendossiers. De conclusies zijn in de vroege ochtend van donderdag 28 juni door de Inspectie beschikbaar gesteld. De Inspectie stelt hierin vast dat het vastgestelde PTA van de school op grote schaal niet is uitgevoerd. Op donderdagmiddag 28 juni 2018 worden op last van OCW de

⁵⁵ De inspectie gaf in reactie op deze passage het volgende aan bij de ADR: de inspectie hecht eraan om op te merken dat de geheimhoudingsverklaring voor rekening van het LVO is. Voor de inspectie was een geheimhoudingsverklaring niet noodzakelijk en is ook geen gebruikelijke werkwijze. Zij wilde louter in gesprek met docenten.

leerlingen individueel gebeld met de uitkomsten van het onderzoek. Het totale aantal van in te halen toetsen⁵⁶ loopt in de duizenden, aldus de Inspectie.

- Parallel aan het onderzoek van de Inspectie is op initiatief van LVO een vervolg aan het eerder uitgevoerde onderzoek gegeven. Het doel hiervan is om de op basis van de eindtermen noodzakelijke leerstof vast te stellen welke onderdelen uit het vastgestelde PTA in een bijgesteld PTA zouden moeten worden getoetst. De inzet hierbij is, om met de eindtermen als uitgangspunt, zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande en reeds afgenomen toetsen. Met deze bijgestelde PTA's moeten de door de Inspectie geconstateerde tekortkomingen per leerling zoveel mogelijk worden afgedekt. Dit onderzoek sluit aan bij wat dinsdagochtend 26 juni 2018 gedeeld is met de Inspectie.
- De resultaten zijn donderdagochtend 28 juni 2018 door LVO gedeeld met de externe examencommissie. De inspectie heeft hierin geen verdere interesse getoond, ondanks dat dit door LVO is aangeboden.⁵⁷

⁵⁶ De inspectie gaf in reactie op deze passage bij de ADR aan dat de inspectie heeft gecommuniceerd: 'het totale aantal in Magister ontbrekende cijfers conform wat het PTA voorschrijft loopt in de duizenden'

⁵⁷ De inspectie gaf in reactie op deze passage het volgende aan bij de ADR: De inspectie heeft een bestand van LVO ontvangen en de bevindingen gespiegeld aan haar eigen bevindingen.

Bijlage C: managementreactie van de Inspectie voor het Onderwijs

> Retouradres Postbus 2730 3500 GS Utrecht

Datum 7 december 2018

Locatie Utrecht

Park Voorn 4

Postbus 2730

3500 GS Utrecht

T 088 669 6000

F 088 669 6050

www.onderwijsinspectie.nl

Onze referentie

5302842

Betreft: *Reactie op ADR-rapport **Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht***

Op 27 juni 2018 heb ik de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd onderzoek te doen naar het handelen van de Inspectie van het Onderwijs in de casus VMBO Maastricht. Aanleiding hiervoor was de constatering begin juni 2018 dat 354 leerlingen van VMBO Maastricht niet aan de vereisten voor het centraal examen voldeden en daardoor niet hadden mogen deelnemen aan het centraal examen. De leerlingen waren door de school niet in staat gesteld alle verplichte onderdelen van de examens uit te voeren. Er was sprake van ernstige onregelmatigheden bij de uitvoering van de schoolexamens. Om te voorkomen dat er diploma's zouden worden uitgereikt die niet volwaardig waren, hebben wij als inspectie, in nauw overleg met het ministerie van OCW, aan de noodrem moeten trekken. Met vergaande gevolgen voor betreffende leerlingen en ouders.

In dit soort ingrijpende gevallen is het voor ons gebruikelijk ons eigen optreden onafhankelijk en kritisch te laten evalueren, om ervan te leren. Ik ben de onderzoekers van de ADR erkentelijk dat zij dit onderzoek op zo'n korte termijn op zich hebben willen nemen.

Kritische blik

Zoals wij kijken naar het onderwijs, zo is er nu kritisch en onafhankelijk naar ons gekeken. Het is niet altijd gemakkelijk om een spiegel voorgehouden te krijgen. Maar het is wel erg belangrijk.

We realiseren ons heel goed dat de examen crisis en de nasleep daarvan voor alle betrokkenen pijnlijk en ingrijpend waren, in de eerste plaats voor de betrokken leerlingen en hun ouders. Als toezichthouder hebben we een centrale rol gespeeld in de gebeurtenissen rond VMBO Maastricht. We willen lessen trekken uit wat er is gebeurd. En er samen met alle andere betrokkenen aan bijdragen dat de kans op herhaling van een soortgelijke crisis zo klein mogelijk is. De ADR stelt vast dat de inspectie in de aanloop naar de examen crisis ruim aandacht heeft besteed aan het toezicht op het onderwijs bij VMBO Maastricht en daarbij heeft gehandeld conform de geldende toezichtregels. Dat vinden we belangrijk. Maar het gaat ons om meer dan dat, namelijk om het belang van de leerlingen, de kwaliteit van het onderwijs en de waarde van de diploma's. Het gaat ons vooral ook om wat beter kan en wat beter moet.

De ADR doet een aantal aanbevelingen die zowel het intern als extern toezicht aangaan. Met deze aanbevelingen gaan we aan de slag.

Zicht op de praktijk en de context

Zowel voor ons als extern toezichthouder als voor de interne toezichthouder is het belangrijk de ogen en oren open te houden voor wat er in de praktijk van de schoolorganisatie gebeurt. En ook welke invloed de bredere omgeving op deze situatie kan hebben. Dit betekent dat zowel de interne toezichthouder als wij als inspectie zelf in de praktijk moeten kijken wat er speelt, aanvullende informatie moeten vergaren en moeten spreken met relevante betrokkenen om het bestuur en de scholen heen. We zullen in onze reguliere gesprekken met interne toezichthouders dit onderwerp met meer nadruk aan de orde stellen. Daarnaast zullen we samen met het ministerie inzetten op verdere professionalisering van het intern toezicht.

Als inspectie zullen we in ons toezicht zicht blijven houden op wat er in de klas gebeurt, en zullen we gesprekken blijven voeren met leerlingen, docenten, ouders en medezeggenschap, ook al is ons toezicht bestuursgericht. Ons toezicht start op bestuursniveau, maar de beelden die we daar ophalen zullen we altijd in de praktijk toetsen. Ook zullen wij in ons toezicht meer aandacht besteden aan de regionale ontwikkelingen. In onze expertanalyses zullen we standaard de regionale context en de ontwikkelingen daarin meewegen. Ook zullen we in onze expertanalyses de signalen beter betrekken en vooral inhoudelijk scherper beoordelen.

Signalen

We vinden het belangrijk dat ouders, leerlingen en andere betrokkenen signalen aan ons doorgeven. Tegelijkertijd begrijpen we dat het voor ouders heel lastig is om te kunnen volgen wat wij nu precies met deze signalen doen. Feit is dat we gezien onze

beperkte capaciteit nu eenmaal niet elk signaal individueel kunnen onderzoeken. We zullen altijd keuzes moeten blijven maken en signalen op zwaarte moeten wegen. Daarom zullen we de manier waarop we met deze signalen omgaan verbeteren en verduidelijken. We zullen duidelijker zijn in wat ouders en leerlingen van ons wel maar ook niet kunnen verwachten. De informatie die we melders geven na een signaal wordt hierop aangepast.

Een belangrijke opmerking in het ADR-rapport is dat wij de signalen over lesuitval breder hadden kunnen interpreteren en de relatie hadden kunnen leggen met examenproblemen, en dat we daar meer werk van hadden kunnen maken. Signalen speelden in ons toezicht al een belangrijke rol bij de opsporing van risico's, maar we zijn het met de ADR eens dat daar winst te boeken is. Naar aanleiding van de examen crisis zijn wij afgelopen zomer al aan de slag gegaan om onze werkwijze rond signalen tegen het licht te houden. Concreet hebben we tot nu toe de volgende stappen gezet:

- de systematiek voor de registratie en doorgeleiding van signalen is inmiddels verbeterd. We zullen de signalen over bijvoorbeeld lesuitval en de specifieke signalen over examens die bij onze Werkgroep Examens binnenkomen, beter koppelen, zodat we steeds een totaaloverzicht hebben;
- we bespreken voortaan maandelijks op managementniveau de binnengekomen signalen;
- signalen krijgen een vaste plek in onze rapporten over besturen en scholen, zodat ouders kunnen zien welke inhoudelijke onderwerpen besproken zijn en welke afspraken wij met het bestuur of de school hebben gemaakt.

We zullen extra aandacht geven aan de vergroting van het bewustzijn van inspecteurs hoe zij signalen kunnen interpreteren en afhandelen. Daarbij houden we rekening met de context en toezichthistorie van de school en het bestuur. Verder gaan we in gesprek met de Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd over wat we van hun vernieuwde aanpak kunnen leren.

Schoolexamens

De examen crisis en het ADR-rapport zijn voor ons ook aanleiding om in het vervolg (weer) meer te kijken naar de borging van de kwaliteit van schoolexamens zoals die zijn vastgelegd in de Programma's van Toetsing en Afsluiting (PTA's); op bestuursniveau én op schoolniveau. Want met de kennis van nu delen wij de mening van de ADR en de ouders dat we de link tussen lesuitval en het missen van toetsen concreter hadden kunnen leggen. We hebben ons in de eerste plaats op het voorkomen van lesuitval geconcentreerd. We stellen voortaan de borging van de kwaliteit van de schoolexamens standaard aan de orde in onze gesprekken met besturen. We spreken besturen en zo nodig ook interne toezichthouders aan als we signalen of klachten krijgen over de niet-naleving van PTA's.

We zorgen er dan voor dat zij voor ons inzichtelijk maken hoe de zaken worden verbeterd. Ook schalen we eerder op naar onderzoeken op schoolniveau als we risico's zien rond de kwaliteitsborging van de schoolexamens. Daarnaast zullen we, in samenwerking met het ministerie van OCW, aandacht besteden aan de versterking en verdere professionalisering van de examencommissies in het voortgezet onderwijs en aan de verbetering van de kennis over toetsing en examinering binnen besturen en scholen.

Communicatie

De examen crisis zelf en dit rapport zijn voor ons ook aanleiding om te kijken hoe we als inspectie, samen met het ministerie, de communicatie in crisissituaties kunnen verbeteren. In een crisissituatie zijn verschillende partijen aan zet. Het onderlinge samenspel op het gebied van communicatie is in deze situatie lastig gebleken. Ieder heeft vanuit zijn of haar rol geprobeerd zaken in goede banen te leiden. Dat heeft echter niet geleid tot duidelijke communicatie naar met name de betrokken leerlingen en hun ouders. Uitzonderlijke crisissituaties vragen om regie op het communicatieproces en duidelijke afspraken wie op welk moment die regie voert. In overleg met het ministerie onderzoeken we hoe dat in de toekomst beter kan.

Crisismanagement

De ADR stelt dat wij samen met OCW en LVO de crisis anders hadden kunnen managen, waardoor minder maatschappelijke en politieke onrust zou zijn ontstaan. Hoewel de tijd beperkt was, de druk erg hoog en er meerdere scenario's op tafel lagen, hebben we uiteindelijk, in nauw overleg met het ministerie, weloverwogen gekozen voor de wijze waarop we hebben geïntervenieerd. Een belangrijk gegeven daarbij is dat onze onderzoeken in de drie dagen voorafgaand aan dit besluit steeds meer problemen boven tafel brachten. Daarnaast hebben we er bewust voor gekozen dicht bij onze rol te blijven, mede naar aanleiding van wat we hebben geleerd rond de crisis bij ROC Leiden. Uit deze evaluatie kwam naar voren dat het belangrijk is dat de inspectie vanuit haar eigen rol en verantwoordelijkheid als toezichthouder handelt. Dit betekent dat wij in onze besluitvorming niet afhankelijk moeten zijn van anderen. Juist in belang van het stelsel kan het zaak zijn in individuele gevallen in te grijpen. In onze ogen was het bij VMBO Maastricht noodzakelijk om in te grijpen en aan de noodrem te trekken om het uitreiken van ondeugdelijke diploma's te voorkomen. Er was immers sprake van ernstige onregelmatigheden. De maatschappij mocht deze stevigheid en duidelijkheid ook van ons verwachten, in het belang van het vertrouwen in het onderwijs en de waarde van de diploma's. Ook nu dat onrust teweegbracht.

Herstel relatie ouders en LVO

De inspectie wil graag op een constructieve manier verder met LVO. Uiteraard is dit een samenspel. De contacten die er op dit moment zijn, bieden daar een goede basis voor. Ook zal de

inspectie naar een passende vorm zoeken om een open gesprek te voeren met de bij de examen crisis betrokken ouders.

Aan de slag

Al met al geeft het ADR-rapport ons een kritische reflectie en het biedt ook een richting en handvatten. Wij zien dit als een belangrijke bijdrage om ons werk te verbeteren.

In dat werk zoeken we net als andere toezichthouders steeds de balans tussen de maatschappelijke verwachting dat de overheid veiligheid en basiskwaliteit waarborgt en de eveneens maatschappelijke behoefte aan autonomie en beperking van de toezichtlast. Het is steeds zoeken naar de juiste balans tussen controle en vertrouwen. Er is met goede redenen voor gekozen om in het onderwijs uit te gaan van vertrouwen in de besturen die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Een toezichthouder kan deze verantwoordelijkheid niet overnemen. Maar als inspectie moeten we onze oren en ogen goed open houden voor risico's en met name voor signalen die erop wijzen dat er iets aan de hand is en dat vertrouwen in het bestuur mogelijk niet meer op zijn plaats is.

Continue verbetering van onze werkwijze past bij ons en mag van ons worden verwacht. Want één ding is zeker. Ook wij als Inspectie van het Onderwijs willen al onze mogelijkheden inzetten om te voorkomen dat leerlingen, zeker op zo'n schaal, gedupeerd worden. En we blijven ons ervoor inzetten dat alle leerlingen goed onderwijs krijgen en hun opleiding kunnen afsluiten met een diploma waar ze verder mee kunnen.

Met vriendelijke groet,



Inspecteur-generaal van het Onderwijs
drs. Monique Vogelzang

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00