

# Ibn Ghaldoun

*Verhaal achter een  
bijzonder inspectiebezoek*

Mark van Twist

Jorren Scherpenisse

Nancy Chin-A-Fat

Martijn van der Steen

**NSOB**

*Vorm geven aan inhoud*

## Over de auteurs

**prof. dr. Mark van Twist** is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**drs. Jorren Scherpenisse** is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**drs. Nancy Chin-A-Fat** is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**dr. Martijn van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

# **Ibn Ghaldoun**

*Verhaal achter een  
bijzonder inspectiebezoek*

**Mark van Twist**

**Jorren Scherpenisse**

**Nancy Chin-A-Fat**

**Martijn van der Steen**

2013

ISBN 978-90-75297-32-4

**NSOB** . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

***Vorm geven aan inhoud***



# Inhoudsopgave

1.	Een bijzonder inspectiebezoek	5
2.	Ibn Ghaldoun – een geschiedenis van incidenten	9
3.	Vooruitkijken in het toezicht; bewegingsleer	19
4.	Systeemtoezicht opnieuw ingevuld	26
5.	Slot: verdachtmaking van de vooruitgang	36
	Eindnoten	38



# 1 Een bijzonder inspectiebezoek

Het is 1 juli 2013. Een regenachtige zomerochtend in Rotterdam-Zuid. Om half 9, als de meeste leerlingen net hun plaats hebben gevonden in het klaslokaal, komen acht mensen van de Onderwijsinspectie het terrein op gewandeld. De inspecteurs staan oog in oog met het gebouw dat de laatste dagen zo vaak op televisie te zien was en waarop over de volle breedte de bekende letters staan geschreven: *ISG Ibn Ghaldoun vwo havo mavo vmbo*. De gordijnen zijn dicht, de lokalen afgeschermd van de wereld daarbuiten. Onwennig zoeken ze naar de juiste ingang, alwaar ze begroet worden door een vriendelijke mevrouw. Ze laat de inspecteurs binnen en geleidt hen naar boven, naar het lokaal dat de komende dagen het epicentrum van hun activiteiten zal vormen.

De inspecteurs installeren zich en na een kort overleg storten ze zich op de aangeleverde dozen vol dossiers. Het lokaal waarin leerlingen normaal les krijgen over topografie verandert in een commandocentrum, bezaaid met papieren, van waaruit de inspecteurs geconcentreerd werken aan hun deelonderzoeken. De school wordt beplakt met posters met het logo van de inspectie: *“Aanstaande woensdag telefonisch spreekuur”*. Ondertussen verzamelen de media zich buiten, achter de hekken van de school. 's Avonds, als de inspecteurs verder werken aan hun bevindingenrapport, hebben de meeste discussieprogramma's hun oordeel over Ibn Ghaldoun al gevormd. Het inspectieonderzoek binnen is in volle gang, maar buiten lijkt het oordeel al geveld.

Het inspectiebezoek dat begon op 1 juli 2013 is gezien vanuit de werkwijze van de Onderwijsinspectie een bijzonderheid. Normaliter komt de inspectie niet op deze manier 'binnenvallen' en met zo'n grote delegatie onderzoek doen. De Onderwijsinspectie is geen FIOD. Maar dit is geen normaal onderzoek. Ibn Ghaldoun is bovendien geen gewone school, maar door een geschiedenis van incidenten inmiddels een nationale bekendheid. Waar de meeste middelbare scholen alleen in de eigen gemeente bekend zijn, roept de naam Ibn Ghaldoun bij veel Nederlanders meteen herkenning op. De school is al sinds haar oprichting in 2000 onderwerp van hevige kritiek en bijzondere aandacht. Die aandacht richt zich op veel verschillende elementen. Er zijn debatten over de islamitische grondslag

van de school, over de kwaliteit van de school, over financiële problemen en over bestuurlijke onrust. De school is veelbesproken en breed bekend. Ook dat maakt het bezoek van de Onderwijsinspectie bijzonder. De publieke belangstelling is groot en het onderzoek ligt onder het vergrootglas.

Maar de belangrijkste bijzonderheid is natuurlijk iets anders. Daags voor het bezoek is aan de toch al bijzondere geschiedenis van Ibn Ghaldoun een nieuw hoofdstuk toegevoegd. Vanuit de school zijn 27 centraal schriftelijk examens gestolen, die vervolgens het hele land zijn doorgegaan. Het is, zo koppen de kranten, de 'grootste examenroof in de Nederlandse geschiedenis'. Dat zet het land op zijn kop, mede omdat even onduidelijk is wat de diefstal op Ibn Ghaldoun betekent voor andere examenleerlingen op andere scholen. De fraude raakt niet alleen de school, maar veroorzaakt een trilling door het land. Even is het vertrouwen in het gehele systeem van examinering in het geding: kan het centraal schriftelijk examen wel doorgaan? De maatschappelijke impact is groot en het debat rond de school laait op. Daarin lopen allerlei discussies door elkaar: examenroof, vermeend wanbestuur, islamitisch onderwijs, kwaliteit van onderwijs, integratie en radicalisering. Technisch zijn die discussies misschien niet per se verbonden, maar in de praktijk natuurlijk wel. En daar moet de Onderwijsinspectie nu adequaat mee omgaan, met de spotlight er vol op.

Bijzonder is ook de bestuurlijke context waarin het onderzoek plaatsvindt. Allerlei partijen die betrokken zijn bij het dossier roeren zich, los van de rol die zij te spelen hebben in de formele procedures. Even zijn de remmen los en spreekt iedereen zich uit over de school. De wethouder Onderwijs van Rotterdam zegt in de media dat de school beter kan sluiten, om erger te voorkomen. Kamerleden spreken zich uit, ook van regeringspartij PvdA: Ibn Ghaldoun moet dicht. De staatssecretaris voor Hoger Onderwijs laat zich ook uit over de school, maar beperkt zich tot de diplomafraude en brengt de toezichthouder in stelling. En terwijl de politiek de posities al heeft ingenomen moet het onderzoek van de inspectie nog beginnen. Essentieel voor de inspectiemethodiek is dat de school zuiver wordt beoordeeld. Dat begint, ongeacht ingenomen posities van anderen, bij de twee basisvragen voor het inspectiebezoek: wat is er op deze school aan de hand en wat kan en moet er op basis daarvan gebeuren?

En ook de inspectie heeft een voorgeschiedenis met de school die er toe doet. De examendiefstal vormt dan wel de directe aanleiding voor het onderzoek, maar de inspectie heeft al langer bijzondere aandacht voor de



school. Zo staat de school een tijd lang onder curatele van de Onderwijsinspectie en zijn er verschillende problemen rond kwaliteit en bestuur. De school slaagt er weliswaar steeds in om het ene probleem te verbeteren, maar dat lijkt dan weer ten koste te gaan van iets anders. Hoe wordt dat meegenomen in het oordeel en de aanbevelingen?

De moeizame geschiedenis van de school, samen met de diefstal van de examens én de grote financiële problemen, maken dat de inspectie besluit een *speciaal onderzoek* in te stellen naar het bestuurlijk handelen van de school en het toekomstperspectief van Ibn Ghaldoun. Dat is de voorgeschiedenis waartegen de inspecteurs in het aardrijkskundelokaal hun onderzoek naar de stand van zaken en toekomst van Ibn Ghaldoun beginnen.

### **Leren van een bijzonder inspectiebezoek**

Het onderzoek van de inspectie is een ingewikkelde casus voor het onderwijstoezicht. Het gaat niet om ‘zomaar’ een school die problemen heeft met financiën en de onderwijskwaliteit, maar om een school die al 15 jaar incidenten kent en continue onderwerp van debat is. Een debat waarin tevens de islamitische signatuur van de school een terugkerend thema vormt. Dat is geen factor in de oordeelsvorming door de inspectie of het ministerie, maar wel in het maatschappelijk en politiek debat. Daar komt bij dat de meeste betrokkenen al voor het onderzoek de meningen hebben gevormd. Bovendien zitten de media er dicht op zitten en vloeit via ‘welingelichte bronnen’ meer of minder betrouwbare informatie naar buiten die de berichtgeving verder voedt. Er zijn veel partijen betrokken. De gemeente, het ministerie, de inspectie, de lokale gemeenschap, andere scholen in de buurt, individuele bestuurders, ouders van leerlingen en kleine netwerken van onderlinge bekenden die samen actief zijn in de school. De vraag wat er aan de hand is bij Ibn Ghaldoun is niet alleen inhoudelijk lastig te beantwoorden, maar heeft tegelijk een snel maar vooral ook solide antwoord nodig dat om een passende interventie vraagt in het systeem rondom de school. Het onderzoek moet inhoudelijk goed zijn, maar ook de basis bieden om het proces rond de school verder te brengen.

Het onderzoek van de inspecteurs bij Ibn Ghaldoun heeft als uitgangspunt om een inschatting te maken of het bestuurlijk vermogen van het schoolbestuur voldoende is om de continuïteit van de school te waarborgen, gelet op de langer spelende problematiek en recente gebeurtenissen. Dat betekent dat de inspecteurs kijken naar de feiten van nu, maar ook iets moeten zeggen over de nabije toekomst. Ze meten bij wijze van spreken

niet de bandenspanning van de school, maar moeten zich afvragen of de school de komende tijd nog in staat is om te rijden. Er dient dus een inschatting te worden gemaakt over de verdere ontwikkeling van de school en daarin is de moeilijkheid gelegen bij dit inspectieonderzoek.

Zo dient het oordeel niet alleen te worden geveld op grond van de huidige situatie, maar ook op basis van de verwachte toekomstige verwickelingen. De toekomst laat zich natuurlijk niet zonder voorbehoud vaststellen; vooruitzichten zijn niet vanzelfsprekend af te leiden uit het verleden en de verwachte ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen kan niet zomaar worden gemeten. Zeker niet als dat mogelijk juridische gevolgen heeft en daarom een feitelijke en genormeerde grondslag moet hebben. Dat werpt de vraag op die volgens ons in ieder geval de kern vormt van de bijzonderheid van het inspectieonderzoek bij Ibn Ghaldoun, waarop wij onze reflectie in het bijzonder zullen richten: **hoe is via toezichtonderzoek te bepalen in welke richting een instelling zich in de toekomst verder ontwikkelt?**

Deze vraag zit verpakt in het toch al bijzondere verhaal van Ibn Ghaldoun en staat centraal in dit essay. Onderzoekers van de NSOV liepen in een rol als extern onafhankelijk deskundige mee met de inspecteurs en maakten het proces bij Ibn Ghaldoun van dichtbij mee. Dit essay biedt niet alleen een inblik in de werkwijze van de inspectie te midden van de maatschappelijke onrust rondom Ibn Ghaldoun, maar reflecteert bovenal op de kwestie van hoe vooruit te kijken in het toezicht. Zodoende kunnen we leren van een bijzonder proces – dat lessen bevat die ook voor andere toezichthouders van (semi-)publieke instellingen van grote waarde kunnen zijn.

# 2 Ibn Ghaldoun – een geschiedenis van incidenten

Het brede publiek kent Ibn Ghaldoun vooral als een islamitische school. Het is de eerste islamitische school voor voortgezet onderwijs in Nederland en de oprichting van een school als Ibn Ghaldoun in het jaar 2000 is daarom bijzonder. Helaas wordt al meteen drie maanden na de start van het schooljaar bekend dat de Inspectie van het Onderwijs bezorgd is over het niveau van het onderwijs op de school. Belangrijkste kwestie is de onduidelijkheid over hoeveel gekwalificeerde leerkrachten en hoeveel leerlingen de school werkelijk heeft. De inspectie vraagt opheldering maar biedt ook een helpende hand, die de oprichter van de school gezien de opstartproblemen graag aanneemt.<sup>1</sup>

Het prille bestaan van de school gaat zo al in een vroeg stadium meteen gepaard met zorgen en aandacht van de inspectie. Ook in de jaren erna blijft de school onderwerp van zorg, niet alleen van de inspectie maar ook van de gemeente, leraren, ouders en leerlingen, want in de voorbije 13 jaar heeft Ibn Ghaldoun een bestaansgeschiedenis opgebouwd die zich kenmerkt door verscheidene incidenten. Zo blijkt in 2004 dat Ibn Ghaldoun de scholengemeenschap te zijn waar relatief de meeste leerlingen verwijderd worden<sup>2</sup> en vertelt in 2005 een voormalig docent aan het NRC Handelsblad dat er sprake is van een spanningsvolle scheiding tussen Marokkaanse en Turkse leerlingen op de school.<sup>3</sup> Bovendien staat in deze beginjaren van de school het islamitisch onderwijs zelf ter discussie, waardoor de school zich staande moet zien te houden in tijden van maatschappelijke onrust. Zo wordt bekend dat Samir A., verdacht van terroristische aanslagen en lid van het Hofstadnetwerk, op Ibn Ghaldoun heeft gezeten<sup>4</sup> en portretteert een krant een docent van de school als aanhanger van het Salafisme, een fundamentalistische islamitische stroming die door de AIVD is gekenmerkt als een bedreiging voor de nationale veiligheid.<sup>5</sup> Het publieke debat richt zich in deze periode sterk op het islamitische karakter van de school, maar de inspectie heeft vooral oog voor de kwaliteit van het onderwijs – en ook daar kunnen vraagtekens bij worden gezet.

### **Onrechtmatig gebruik van rijkssubsidie**

Eind 2006 blijkt uit cijfers van de inspectie dat Ibn Ghaldoun slecht scoort en met name het lerarenkorps schiet tekort, een kwart van de leraren beschikt niet over de juiste bevoegdheid. De directeur van Ibn Ghaldoun heeft vertrouwen in de toekomst en wijt de slechte resultaten aan opstartproblemen: 'De eerste lichting scholieren zorgde voor veel problemen. Veel van hen waren van andere scholen weggestuurd en wij namen ze wel aan. Nu hebben we een strenger aannamebeleid. De resultaten zijn al veel beter'.<sup>6</sup> Daarnaast voelt de school zich benadeeld door de gemeente, omdat er jarenlang niets wordt gedaan aan infrastructurele problemen zoals te kleine en slecht onderhouden gebouwen.<sup>7</sup> De inspectie geeft aan dat over het geheel genomen het de school nog niet lukt om voldoende systematisch de kwaliteit van het onderwijs te behouden en te verbeteren. De school is in moeilijk vaarwater beland door toegenomen concurrentie, een dalend aantal leerlingen en door de slechte opbrengsten van de school. Bovendien is volgens de inspectie het imago van de school niet goed en is er een actief beleid nodig om het te verbeteren.<sup>8</sup>

Een jaar later komt er echter een klacht en melding binnen bij de inspectie over mogelijke onregelmatigheden bij Ibn Ghaldoun. Daaruit blijkt dat het bestuur een aantal reizen heeft georganiseerd naar de heilige plaatsen in Saoedi-Arabië zonder educatief karakter voor leerlingen, ouders en het personeel van Ibn Ghaldoun, maar ook voor buitenstaanders van de school. In de anonieme brief wordt tevens aangegeven dat er sprake is van imams die op de loonlijst van Ibn Ghaldoun staan, terwijl ze niet daadwerkelijk op de school aanwezig zijn ofwel niet met onderwijstaken zijn belast, en dat er bij examens gefraudeerd wordt.<sup>9</sup> Naar aanleiding van de melding verricht de inspectie een onderzoek, waarvan de resultaten op 29 november 2007 in verschillende media verschijnen. Er wordt bericht over een kritisch rapport van de Inspectie van het Onderwijs, waarin staat vermeld dat 'ernstige misstanden' zijn geconstateerd bij Ibn Ghaldoun. Er zou een deugdelijke financiële onderbouwing ontbreken van een gesubsidieerde reis naar Mekka in Saoedi Arabië.<sup>10</sup> Voor de reis zou ongeveer 200.00 euro aan rijksbijdrage zijn verstrekt. Daarnaast staan bij de school imams op de loonlijst die niet aantoonbaar onderwijstaken verrichten, is er een ernstig gebrek aan de kwaliteit van de schoolexamens, is het leerlingenvervoer in strijd met de financiële voorschriften, kregen vier mensen substantieel meer salaris dan waarop ze volgens de cao recht hebben en is er "mogelijk sprake van belangenverstrengeling" bij kinderopvang: vrouwen

van bestuursleden hebben de kinderopvang op de school verzorgd.<sup>11</sup> Op grond van de bevindingen van het inspectieonderzoek heeft het Ministerie van ocw geconcludeerd dat een deel van de in de jaren 2003 tot en met 2007 toegekende bekostiging in strijd is met de regels. Het betrof met name uitgaven gedaan in het kader van leerlingenvervoer, zoals afschrijvingen op vervoermiddelen, brandstofkosten, onderhoudskosten en salaris-kosten van chauffeurs alsmede uitgaven gedaan in het kader van pelgrims-tochten naar Mekka.<sup>12</sup> Het ministerie vordert daarom een bedrag van ruim € 1,2 miljoen terug.<sup>13</sup> De school geeft echter in het verweer aan dat ze de ondernomen activiteiten niet als misstanden ziet en niet wil terugbetalen.<sup>14</sup> Wel wordt aangekondigd dat de gemaakte kosten voor de reizen naar Saoedi-Arabië terug worden betaald. De bestuursvoorzitter ziet er echter geen kwaad in dat de schoolstichting wordt gebruikt als reisbureau: 'Andere scholen beleggen in vastgoed. Wij doen in reizen. Dat mag toch?'.<sup>15</sup>

### **Brief van onderwijswethouder aan ouders**

In december 2007 beoordeelt de inspectie Ibn Ghaldoun als een *zeer zwakke school*. De inspectie intensiveert haar toezicht, omdat de opbrengsten van alle afdelingen onvoldoende zijn. Naast de opbrengsten zijn ook het taalbeleid en het planmatig uitvoeren van de zorg voor gesignaleerde leerlingen onvoldoende. Daarnaast is in het inspectieonderzoek vastgesteld dat bij meerdere vakken van het centraal examen havo en vwo de correctievoorschriften niet zorgvuldig zijn gevolgd en er ruimhartig is genormeerd, bij veel kandidaten zijn de cijfers voor de centrale examens aanzienlijk lager dan die bij de schoolexamens.<sup>16</sup> Als dit oordeel op 16 mei 2008 bekend wordt gemaakt, spreekt de Rotterdamse onderwijswethouder Geluk van een 'absurde situatie' en wil hij dat aanhoudend slecht presterende scholen gesloten kunnen worden.<sup>17</sup>

Op 17 mei 2008 verschijnt in de media het bericht dat de gemeente Rotterdam de subsidie aan Ibn Ghaldoun intrekt.<sup>18</sup> Het zou gaan om enkele tienduizenden euro's die het bestuur niet goed zou hebben verantwoord. Ook zou de gemeente een openstaande huurschuld van 200.000 euro vorderen. Wethouder Geluk stelt dat 'de school onvoldoende meewerkt aan het verbeteren van het onderwijs'.<sup>19</sup> Tijdens een debat in de gemeenteraad van Rotterdam roepen verschillende partijen op tot sluiting van de school.<sup>20</sup> Kort daarop, in juli 2008, heeft het College van B&W aan het bestuur van Ibn Ghaldoun meegedeeld geen vertrouwen te hebben in dit bestuur. Tevens deelt het College mee dat zolang het huidige bestuur aanblijft,

de gemeente niet zal investeren in de huisvesting van de school noch subsidie zal verlenen.<sup>21</sup> Wethouder Geluk geeft aan niet te geloven dat ‘de kwaliteit van het onderwijs wezenlijk verbetert met het verbeterplan van het bestuur’ en gaat ouders afraden hun kinderen naar de school te sturen.<sup>22</sup>

Dat doet wethouder Geluk door middel van een brief aan de ouders van zeshonderd leerlingen, waarin hij hen verzoekt hun kinderen in het nieuwe schooljaar naar een andere onderwijsinstelling te sturen.<sup>23</sup> Het bestuur van Ibn Ghaldoun spant als recatie hierop een kort geding aan tegen de gemeente Rotterdam, waarin de wethouder onrechtmatig handelen wordt verweten en om een rectificatie wordt gevraagd.<sup>24</sup> Het bestuur verwijt de wethouder ‘een gebrek aan zelfreflectie’: “Op dit moment zijn er onder leiding van twee zeer ervaren interim-managers duidelijk verbeteringen in de school te constateren op basis van een verbeterplan dat door de inspectie is goedgekeurd”. Diverse ouders zouden al hebben laten weten hun kinderen niet naar een andere school te zullen sturen. Tevens wordt in de media gesproken over de mogelijkheid om de school te sluiten. De gemeente Rotterdam kan dit niet, maar de staatssecretaris zou werken aan een wet om het sneller ingrijpen op zwakke scholen mogelijk te maken.<sup>25</sup>

Op 31 juli 2008 vindt het kort geding plaats tussen de school en de gemeente. De Ibn Ghaldoun stelt dat alleen de Inspectie van het Onderwijs gaat over de kwaliteit. De school is net met de inspectie een verbeterplan overeen gekomen voor de komende twee jaar.<sup>26</sup> De wethouder zou onbevoegd zijn om advies te geven en de school ‘buitenproportionele schade’ toebrengen.<sup>27</sup> De wethouder daarentegen beroept zich op de status van de school als ‘zeer zwak’ en stelt dat ieder Rotterdams kind recht heeft op goed onderwijs. Hij erkent dat hij met zijn actie ‘de grens van het toelaatbare’ raakt, maar zegt dit te doen vanuit zijn ‘wettelijke verantwoordelijkheid om onderwijsachterstanden tegen te gaan’. De wethouder noemt de school ‘een zwart schaap’ en stelt dat de leiding al jaren weigert deel te nemen aan pogingen van de gemeente om de kwaliteit te verbeteren. Hij stelt: ‘Als je al tien interim-managers hebt gehad, waarom zou de elfde het dan wel kunnen? Ook zegt de wethouder veel te hechten aan de vrijheid van onderwijs, maar ‘alleen als de kwaliteit in orde is’. Als bekend wordt dat de staatssecretaris zich buigt over het maken van wetgeving waardoor meer mogelijkheden voor bestuurders ontstaan om in te grijpen bij zwakke scholen, steunt wethouder Geluk dit idee: ‘Onze wet gaat uit van nobele, competente schoolbesturen. Als een bestuur dwarsligt, kunnen we niets doen’.<sup>28</sup>

In eerste instantie stelt de rechter de school in het gelijk. De wethouder had ouders niet mogen adviseren om van school te veranderen, al mag hij wel zijn zorgen over de school aan ouders kenbaar maken.<sup>29</sup> De wethouder moet van de rechter de ouders een rectificatie sturen met de boodschap dat zijn eerdere brief als nooit verzonden moet worden beschouwd.<sup>30</sup> Nadat de ouders een rectificatie van de brief hebben ontvangen, besluit de gemeente Rotterdam toch in hoger beroep te gaan tegen de uitspraak.<sup>3132</sup> Mede naar aanleiding van de ‘impasse die is ontstaan bij Ibn Ghaldoun, die ondanks de terugvordering van 1,2 miljoen euro niet gesloten wordt’, schrijven de wethouders van de vier grote steden in oktober 2008 een open brief. De wethouders constateren dat de kwaliteit van het onderwijs sterk onder druk staat en dat de huidige maatregelen van het Rijk het beoogde effect missen, terwijl de gemeente niet kan ingrijpen. Zij pleiten voor een steviger aanpak van zwakke scholen, meer bevoegdheden voor gemeenten en krachtiger toezicht op (zeer) zwakke scholen.<sup>33</sup>

Op 5 december 2008 wordt bekend dat Ibn Ghaldoun met de gemeente Rotterdam overeen is gekomen dat er vanaf januari een nieuw bestuur komt.<sup>34</sup> Voor de gemeente is het aftreden van het bestuur een voorwaarde om met de school in gesprek te blijven over onderwijsverbetering en financiering.<sup>35</sup> Er is dan overeenstemming over een nieuwe invulling van het bestuur en de raad van toezicht, in ruil voor subsidies, hulp bij kwaliteitsverbetering en nieuwe huisvesting. De oprichter en voorzitter van de school vertrekt, maar geeft wel aan dat de gemeente niets te maken heeft met de nieuwe bestuursopzet van de school. Wethouder Geluk is er dan ‘helemaal klaar mee’. *De gemeente Rotterdam ‘trekt haar handen volledig van Ibn Ghaldoun’ en ‘het is nu aan de inspectie om maatregelen te treffen’.*<sup>36</sup>

In juli 2009 is de uitspraak van het gerechtshof in het hoger beroep van de zaak tussen Ibn Ghaldoun en de gemeente Rotterdam. Het gerechtshof oordeelt dat de brief van de wethouder legitiem was, omdat de school te weinig deed aan de onderwijskwaliteit.<sup>37</sup>

### **Financiële problematiek, kwalitatieve verbeteringen**

Ondertussen stelt staatssecretaris Van Bijsterveldt op 21 november 2008 tijdens een Tweede Kamerdebat een ‘ultimatum’ aan Ibn Ghaldoun. De school zal een kwart minder rijkssubsidie ontvangen als er niet binnen negen dagen een accountantsrapport over 2007 overhandigd wordt.<sup>38</sup> Uit onderzoek van de inspectie blijkt echter dat de financiële positie van Ibn Ghaldoun er niet gunstig voor staat: “Als de situatie zonder verwerking van

de vordering van ocw wordt beoordeeld is sprake van een voldoende weerstandsvermogen en liquiditeit. Als de vordering wel wordt meegenomen verandert het beeld nadrukkelijk. Het weerstandsvermogen wordt negatief en de liquiditeit is onvoldoende. Er zullen bij het innen van de volledige vordering problemen ontstaan om aan de verplichtingen op korte termijn te voldoen. Risico's voor de continuïteit van Ibn Ghaldoun zijn dan nadrukkelijk aan de orde. Het begrote resultaat over 2009 is negatief en een verbetering van de financiële positie mag hiervan dan ook niet worden verwacht. Het herstel van de relatie met de gemeente Rotterdam kan een verbetering van de financiële positie van Ibn Ghaldoun betekenen.”<sup>39</sup>

Als de inspectie op 12 januari 2009 de tussentijdse stand van zaken bij Ibn Ghaldoun opneemt, concludeert de inspectie dat er nog steeds zorgen zijn over de huidige kwaliteit van het onderwijs. De inspectie zet het geïntensiverde toezicht dan ook voort.<sup>40</sup> Na een onderzoek in december 2009 komt de inspectie tot de conclusie dat de kwaliteit van het onderwijs ‘niet meer zeer zwak’ is. De opbrengsten van alle opleidingen zijn nu van voldoende niveau, wel zijn de opbrengsten voor de afdelingen vmbo basisberoepsgerichte leerweg en vwo nog uiterst kwetsbaar. Bovendien kunnen twee belangrijke normindicatoren nog niet als voldoende worden beoordeeld, namelijk het systematisch volgen van leerlingen en de implementatie van het taalbeleid. Daarom blijft de inspectie de school de komende tijd nog intensief volgen: er is sprake van een basisarrangement met afspraken. Verder stelt de inspectie vast dat de laatste tijd niet alleen voortvarend aan de kwaliteitsverbetering is gewerkt, maar dat schoolleiding en team daarbij ook indrukwekkende resultaten hebben geboekt. Daarbij moet vooral gedacht worden aan de verbetering van het didactisch handelen en de kwaliteitszorg.<sup>41</sup> In december 2009 is voor alle afdelingen van Ibn Ghaldoun een traject van geïntensiveerd toezicht (alle afdelingen waren zeer zwak) beëindigd.<sup>42</sup>

### **Terug onder verscherpt toezicht**

Even is er een periode van luwte in de aandacht van politiek en media. Maar dan ontvangt de inspectie in juni 2010 een signaal van twee scholen die de tweede correctie uitvoeren op de centrale examens van Ibn Ghaldoun. De tweede correctoren vermoeden dat er sprake is van fraude bij de eerste correctie. Twee inspectieteams onderzoeken de melding, en constateren dat er inderdaad onregelmatigheden hebben plaats gevonden bij de eerste correctie. Bij enkele centraal examens is bij diverse meerkeuzevragen een



fout antwoord met een andere pen en in een andere schrijfstijl veranderd in het juiste antwoord. Het gaat om het werk van een aantal klassen van een docent Nederlands en een docent Engels. Ibn Ghaldoun komt nu onder *verscherpt toezicht* te staan voor wat betreft de examens.<sup>43</sup>

De inspectie voert in 2011 wederom een onderzoek uit bij Ibn Ghaldoun om een oordeel te kunnen uitspreken over de kwaliteit van het onderwijs van de afdeling vmbo. De inspectie beoordeelt deze als *zwak*, en de afdeling valt nu onder intensief toezicht. De opbrengsten zijn onvoldoende, afgemeten aan de prestaties van de leerlingen over de afgelopen drie jaar. Verder is het pedagogische klimaat over de gehele school wel voldoende, en geeft de inspectie aan dat het positieve klimaat kenmerkend is voor de school. De inspectie stelt dat het duidelijk is dat Ibn Ghaldoun de laatste jaren aan verdere professionalisering heeft gewerkt, zoals het evalueren van de lesmethodes en het vervangen van slecht presterende docenten.<sup>44</sup>

In augustus 2012 krijgt Ibn Ghaldoun een jaar uitstel van de gemeente Rotterdam voor het terugbetalen van een miljoen euro aan de gemeente. Het uitstel is in overleg met het ministerie van ocw gegeven, omdat een faillissement van Ibn Ghaldoun zou leiden tot onderbroken schoolcarrières van de leerlingen.<sup>45</sup> In hetzelfde jaar wordt Ibn Ghaldoun onder *geïntensiveerd financieel toezicht* gesteld door de inspectie, in overleg met de gemeente Rotterdam en het Ministerie van ocw. Het geïntensiveerd financieel toezicht zal bestaan uit het van nabij volgen van de financiële ontwikkelingen binnen Ibn Ghaldoun.<sup>46</sup> Daarnaast blijkt uit een risico-analyse van de inspectie dat de opbrengsten van de afdeling vmbo-tl van Ibn Ghaldoun onvoldoende zijn.<sup>47</sup> Op 28 november 2012 beoordeelt de inspectie de kwaliteit van het onderwijs van deze afdeling als *zwak*. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat de opbrengsten een duidelijk dalende lijn vertonen, afgemeten aan de prestaties van de leerlingen over de afgelopen drie jaar. De inspectie geeft tevens aan dat het duidelijk is dat de school behoefte heeft aan een periode van stabiliteit in de leiding. De school heeft de afgelopen vijf jaar verschillende (interim) rectoren en bestuurders gekend. De inspectie geeft echter aan dat continuïteit in de aansturing essentieel is voor het succesvol uitvoeren van verbetermaatregelen.<sup>48</sup>

### **De grootste examenfraude in de geschiedenis**

Maar dan, terwijl het nieuwe bestuur bezig is verbeterlagen te maken, kopt de Telegraaf op 31 mei 2013 'Moslimschool is lek examen'. De bron voor

een uitgelekt vwo-eindexamen Frans blijkt bij Ibn Ghaldoun te liggen, en een 22-jarige verdachte is aangehouden voor het verspreiden van het examen via internet.<sup>49</sup> Vanaf dat moment verschijnen vrijwel dagelijks nieuwsberichten over de school en de onderzoeken van Justitie en de Inspectie van het Onderwijs. De gevolgen van de examenfraude zijn immens, want wegens het lekken van het examen moeten 17.000 leerlingen in Nederland hun eindexamen Frans een dag later dan gepland afleggen. Hoewel de 22-jarige verdachte geen medewerker of leerling van de school blijkt te zijn, beschadigt de examenfraude in grote mate de reputatie van de school. De voorzitter van het College van Bestuur stelt dat het gestolen en uitgelekte examen slecht uitkomt: *“We zijn hard bezig geweest om alles op een rijtje te krijgen. Er is veel geïnvesteerd in de kwaliteit. En dan overkomt je dit”*.<sup>50</sup>

Als later blijkt dat er examens van meerdere vakken zijn ontvreemd, spreekt de staatssecretaris in eerste instantie over 15 gestolen examens.<sup>51</sup> Uiteindelijk blijkt op 18 juni dat de eindexamens van 27 vwo-, havo- en vmbo-vakken zijn gestolen.<sup>52</sup> Daarmee is dit de grootste eindexamenfraude in de Nederlandse geschiedenis. De examens zijn tevens te koop aangeboden.<sup>53</sup> Staatssecretaris Dekker kondigt een zogenoemde ‘inkeerregeling’ aan. Wie inzicht heeft gehad in de opgaven en dat op tijd meldt, mag het examen een week later opnieuw maken. Leerlingen die hebben gefraudeerd en zich niet melden, lopen later de kans om hun diploma te verliezen.<sup>54</sup>

De berichtgeving in de media draait voor een belangrijk deel om het vinden van de ‘schuldigen’. Volgens het Algemeen Dagblad zitten er twintig rechercheurs op de zaak, wordt het personeel en zeventig leerlingen gevraagd om vingerafdrukken af te staan en wordt het schoolgebouw doorzocht.<sup>55</sup> Een van de opgepakte verdachten blijkt de zoon te zijn van een docent van de school. De docent, die tevens 7 jaar directeur is geweest van de Ibn Ghaldoun<sup>56</sup>, wordt kort daarop op non-actief gesteld.<sup>57</sup> Dezelfde krant bericht dat de Onderwijsinspectie en justitie niet alleen ‘jagen’ op de verdachten van de examendiefstal, maar ook op de kopers van de gestolen eindexamens. Op basis van onderzoek naar usb-sticks, smartphones en e-mailverkeer komen ‘steeds meer kopers in het vizier’.<sup>58</sup> Het Openbaar Ministerie stelt dan ook dat de kopers niet alleen het risico lopen hun diploma kwijt te raken, maar in theorie ook in de gevangenis kunnen belanden voor heling.<sup>59</sup> Tegelijkertijd vrezen de Algemene Vereniging van Schoolleiders (avs) en de vo-Raad een onderlinge ‘heksenjacht’ van leerlingen die examens hebben gekocht of voorkennis hadden.<sup>60</sup> Het ‘verraad van hun klasgenoten’ zou als een ‘dolkstoot in de rug voelen’.<sup>61</sup>

In de weken nadat de examenfraude aan het licht is gekomen, komen steeds meer details over de examenfraude naar buiten. Volgens een reconstructie van het Algemeen Dagblad, die publiceert uit het politiedossier over de examenroof, hebben de leerlingen vijf keer ingebroken in de ‘kluis-kamer’ van Ibn Ghaldoun. Ze kwamen binnen via het dak, met een ladder uit het technieklokaal.<sup>62</sup> Het AD spreekt van een ‘filmscenario’<sup>63</sup> en de Telegraaf van een ‘geraffineerde diefstal’.<sup>64</sup> Ook blijkt dat de eindexamens via ‘vriendjes, familieleden en kennissen’ uiteindelijk verspreid zijn over gemeenten in heel Nederland.<sup>65</sup> Zelfs de ‘hele examenklas van 6 vwo’ van Ibn Ghaldoun zou van de diefstal op de hoogte zijn geweest.<sup>66</sup> De examens zouden zijn doorverkocht voor 20 tot 250 euro.<sup>67</sup>

### **Ibn Ghaldoun failliet verklaard**

Op 20 juni stuurt burgemeester Aboutaleb namens het College van B&W een brief aan de gemeenteraad, waarin staat dat voorbereidingen worden getroffen voor het herplaatsen van 650 leerlingen als de school sluit. In de brief wordt gewezen op het negatief eigen vermogen van €3,9 miljoen, de zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en de negatieve beeldvorming. Het college biedt de school daarom een ‘zachte landing’ aan.<sup>68</sup> Wethouder de Jonge noemt de sluiting dan ‘onvermijdelijk’.<sup>69</sup> Desalniettemin laat de bestuursvoorzitter van Ibn Ghaldoun weten dat hij vooralsnog niet van plan is te stoppen. Hij stelt dat het islamitisch onderwijs zijn bestaansrecht heeft bewezen.<sup>70</sup> Het AD vindt echter juist dat Ibn Ghaldoun ‘haar bestaansrecht heeft verloren’.<sup>71</sup> Toch heeft Ibn Ghaldoun volgens de bestuursvoorzitter op 15 juni al genoeg aanmeldingen binnen voor het volgende schooljaar en is de school dan gewoon weer open.<sup>72</sup> Ouders, leerlingen en medewerkers verzetten zich ook tegen sluiting van de school. In een brief aan de Rotterdamse gemeenteraad schrijven zij: ‘wij zullen de school blijven steunen en hebben vertrouwen in een goede afloop’.<sup>73</sup>

### **Een voorlopige afloop**

Binnen die context verschijnt op 9 augustus 2013 het rapport van de Inspectie van het Onderwijs, dat resultaat is van een onderzoek gericht op het inschatten of het bestuurlijk vermogen van het schoolbestuur voldoende is om de continuïteit van de school te waarborgen, gelet op de langer durende problematiek en de recente gebeurtenissen. De inspectie concludeert dat *“de problemen zoveel terreinen beslaan en in hun onderlinge samenhang zo groot zijn, dat het binnen een beperkte periode van twee jaar feitelijk onmogelijk is om tot een voldoende en duurzame kwaliteitsverbetering te komen”*.<sup>74</sup> In reactie daarop besluit de staatssecretaris dat de bekostiging

aan Ibn Ghaldoun vanaf oktober wordt stopgezet. De staatssecretaris schrijft aan de Tweede Kamer: *“Gelet op het inspectierapport en mede gelet op de bevestiging van het bestuur dat zij haar ambities niet tijdig kan waarmaken, ben ik van oordeel dat de conclusie geen andere kan zijn dan dat de school geen toekomst heeft”*.<sup>75</sup> De bekostiging van de school wordt dus stopgezet en op 8 oktober 2013 is het officieel: Ibn Ghaldoun is failliet verklaard.<sup>76</sup> De 630 leerlingen worden nu tijdelijk ondergebracht bij een christelijke scholengemeenschap, en kunnen naar school blijven gaan op de twee locaties van de nu voormalige Ibn Ghaldoun.<sup>77</sup>

# 3 Vooruitkijken in het toezicht; bewegingsleer

De historie van Ibn Ghaldoun laat een wirwar van onderling verbonden maar heel verschillende problemen zien. De school heeft te maken met uiteenlopende kwesties, die elkaar onderling beïnvloeden. In de ene periode domineert het ene probleem, waarna zich het volgende probleem voordoeft. Soms krachtiger dan de kwestie ervoor. De school komt in beeld met problemen rond de onderwijskwaliteit, examenfraude, bestuurders en financiën. Als verbetering op één gebied optreedt, komen andere kwesties naar voren. Dat roept de vraag op of hier sprake is van losstaande incidenten of een patroon dat zich ook in de toekomst weer voor zal doen. Is de school een verzameling van losstaande problemen, of krijgt de school geen vat op de problemen omdat ze onderling voortdurend op elkaar inwerken? Is de school een eenheid die op bepaalde eigenschappen tekort schiet, of is het een dynamisch systeem waarbinnen delen op elkaar inwerken en voor steeds weer nieuwe kwesties zorgen? In het eerste geval werkt de school een lijst van problemen af die één voor één worden gerepareerd. In het tweede geval vergroot de oplossing voor het één wellicht juist de ernst van het andere probleem. De lijst problemen vernieuwt zich steeds opnieuw, zonder dat de school daar definitief vat op krijgt – én zonder dat de inspectie er een omvattend zicht op weet te ontwikkelen.

De vraag wat de problematiek op de school precies is – een eenheid die eenvoudigweg tekort schiet of een dynamisch systeem dat steeds nieuwe tekorten produceert – is een belangrijke vraag in het licht van de opdracht van de inspectie om te beoordelen of het bestuurlijk handelen voldoende waarborg biedt voor de continuïteit van de school in de toekomst. De inspectie moet in dat licht niet alleen een oordeel geven over de bestaande situatie, maar vooral ook over de *beweging* die de school zal gaan maken. En of deze beweging ertoe zal leiden dat de school binnen een selecte tijd voldoet aan de daarvoor gestelde criteria. Het is dus niet alleen zaak om vast te stellen hoe de school *nu* presteert, maar ook hoe zich dit in *de komende jaren* zal gaan ontwikkelen en of binnen een bepaald tijdsbestek aan de normen kan worden voldaan.

Dat is niet alleen voor de Onderwijsinspectie in het geval van Ibn Ghaldoun maar voor toezichthouders in het algemeen een lastige opgave. Zij geven meestal een oordeel over de huidige situatie, gebaseerd op gegevens uit het verleden en/of een meting van het heden. Ze doen uitspraken over de toestand van het systeem en zetten deze af tegen een vastgestelde norm. Daaruit volgt een relatief objectief oordeel, dat altijd betwistbaar zal zijn maar wel kan worden teruggevoerd tot een min of meer geobjectiveerde basis. In deze casus die zeker niet op zichzelf staat als het gaat om de actuele kwesties in het toezicht is de opgave net even anders: de opgave van de inspecteurs is om, op basis van gegevens over het verleden en het heden, *vooruit te kijken* en aan te geven of en waarom zij denken dat het bestuur in staat is om de school binnen twee jaar duurzaam te verbeteren. Dat kunnen ze deels doen op basis van gegevens over de bestaande situatie en de geldende normen, maar dat in combinatie met een inschatting over de dynamiek die de school doorloopt. Daarvan bestaan veel minder heldere normen, maten of feiten. De meest wezenlijke vraag in het onderzoek bij Ibn Ghaldoun is niet hoe het nu precies met de school gaat, maar in welke beweging de school nu eigenlijk zit naar de toekomst toe.

### **Niveau en richting van de beweging**

Een eerste logische stap bij inspectieonderzoek is om het *huidige niveau* van de school te bepalen en deze te houden tegen de norm die daarvoor bestaat. Wat is het minimale niveau wat van een instelling verwacht mag worden en hoe verhoudt de school zich daartoe? Als het huidige niveau is vastgesteld, is tevens een inschatting nodig van de *richting* van de beweging. Hoe zal de school zich in de toekomst gaan ontwikkelen? En als er sprake is van een verbetering, hoe stijlt loopt de lijn dan?

Rond Ibn Ghaldoun ziet die eerste analyse er als volgt uit.<sup>78</sup> De school kampt met een aantal verschillende problemen. Er is sprake van grote financiële schulden, kwaliteitstekorten in het onderwijs, een verouderd schoolgebouw en deels onbekwaam personeel. Op dit moment functioneert de school dus niet naar behoren. Tegelijkertijd heeft het nieuwe bestuur van de school sinds haar aantreden verbeteringen ingezet op deze verschillende geïdentificeerde probleemgebieden. Tijdens het inspectiebezoek, zo'n 1,5 jaar sinds de start van het nieuwe bestuur, zijn de eerste resultaten daarvan goed zichtbaar. Op de drie prioriteiten van het bestuur (gebouwen, personeelsbeleid, financiën) zijn maatregelen ingezet en zijn eerste resultaten geboekt. Dat uit zich bijvoorbeeld in het voldoen aan de

formele vereisten van een scheiding tussen bestuur en toezicht, een goed functionerende medezeggenschapsraad en een heldere planning- en control systematiek. Op financieel gebied zijn tevens verbeteringen aangebracht door de financiële processen en de controle daarop inzichtelijker en beter beheersbaar te maken.<sup>79</sup> Ondanks de nog steeds bestaande problemen met de onderwijskwaliteit, financiën en sociale veiligheid lijkt de school de weg omhoog te zijn ingeslagen.

Vanuit dit perspectief is er sprake van een *stijgende lijn*. De betekenis daarvan is helaas betrekkelijk. De bestuurder geeft aan dat 'de bodem is bereikt' en 'de weg omhoog is ingeslagen' en kan dat staven met zichtbare verbeteringen. Dat is voor de inspectie lastig te weerleggen. Het is allerm minst zeker dat deze ontwikkeling zich in de toekomst doorzet. In het verleden bleek Ibn Ghaldoun steeds in nieuwe problemen te vervallen, al is het steeds op andere manieren. De stijgende lijn moet in de oordeelsvorming over de toekomst van de school worden afgezet tegen een breder of onderliggend patroon.

De vraag waar de inspectie dan mee kampt is of achter de incidenten uit het verleden patronen schuil gaan die in de toekomst tot nieuwe problemen kunnen leiden en de nu ingezette verbeteringen kunnen remmen. Voor de beoordeling van de continuïteit van de school, is inzicht nodig in de onderliggende patronen – veel meer dan alleen de stand nu en de ontwikkelingsrichting. Daarvoor zijn lessen te halen uit de bestuurlijke bewegingsleer.<sup>80</sup> Om een inschatting te maken van de toekomst van de school is niet alleen een vaststelling nodig van de huidige situatie, maar zal ook gekeken moeten worden naar de achterliggende dynamiek; de borging van ingezette verbeteringen, de stabiliteit van de ontwikkeling van de school en de vraag hoe deze ontwikkeling past in een langer tijdsperspectief.

### **Stabiliteit van de beweging**

De vervolgvraag is of de bewegingsrichting *stabiel* is. Is er sprake van een evenwichtige en duurzame bewegingsrichting – in dit geval omhoog? Kan Ibn Ghaldoun zich stap voor stap, in een vast tempo ontwikkelen? Als dat zo is, dan is het minder ernstig als de school nu nog onder de maat presteert en zijn de nu nog onvolledige oplossingen voor de problemen niet per se een probleem. Als de verbetering niet stabiel of duurzaam is dan geldt het tegenovergestelde. Zelfs een tijdelijke hevige opleving kan dan onvoldoende

zijn om het vertrouwen in de school te herstellen. Is er sprake van een constante beweging of kent deze een schommelend of parabolisch patroon? De achterliggende vraag is of de ingezette verandering voldoende geborgd is.

Bij Ibn Ghaldoun was dit aan de orde rond de benodigde verbetering van de onderwijskwaliteit. Deze kan bijvoorbeeld tijdelijk verbeterd worden door het bieden van examenhulp. Daarmee krijgen scores vaak een impuls, maar het is de vraag of daarmee duurzame kwaliteitsverbetering optreedt. Nadat de inspectie de onderwijskwaliteit in 2007 als zeer zwak beoordeeld, verbeterde bij Ibn Ghaldoun de onderwijskwaliteit op een aantal gebieden, onder andere door een strengere selectie van leerlingen voor de onderbouw. Maar tegelijkertijd had de school nog steeds leraren in dienst die de Nederlandse taal onvoldoende beheersten en onbevoegd lesgeven. Dat kan een structurele verbetering van de kwaliteit in de weg staan. Zelfs als de examenresultaten verbeteren kan het niet doorvoeren van onderliggende structurele verbeteringen – zoals het inzetten van uitsluitend bevoegde docenten – reden zijn om de kwaliteit toch negatief te waarderen, ook als deze wel degelijk verbetert en misschien zelfs (net) voldoende is.

Bij een beoordeling van de financiën geldt hetzelfde.<sup>81</sup> Hier bleek bij Ibn Ghaldoun dat erfenissen uit het verleden sterk doorwerkten in de actuele budgetten van de school. Zo moest de school vanwege eerder financieel wanbeheer onrechtmatig besteed geld terugbetalen aan het ministerie, waardoor een omvangrijke schuld ontstond. Dit acute probleem werd getemd door een afbetalingsregeling te treffen met de gemeente, die op korte termijn voor meer financiële ruimte zorgde. Op de langere termijn vormde juist deze regeling echter een belemmering op het herstel, omdat het een jaarlijks terugkerende aanslag op de begroting bleek, die direct ten koste ging van de mogelijkheid tot verdere financiële sanering. Dat leidde weer tot nieuwe financiële constructies om werkbudgetten te vergroten, die steeds op langere termijn voor druk op de begroting zorgden. Zo ging het op korte termijn oplossen van een incidenteel probleem ten koste van het onderliggende, structurele vermogen om gezond te worden en te blijven.

### **Het bredere patroon**

Vanuit een breder tijdsperspectief kan tevens worden gezien of de beweging past in een bestaand *patroon*. Dat patroon kan breder zijn dan alleen de financiële of onderwijskundige dimensie. Wat op de korte termijn een op zichzelf staande beweging lijkt, kan vanuit het perspectief op de lange



termijn onderdeel zijn van een patroon met stijgingen en dalingen. Door wat langer terug te kijken kan bijvoorbeeld blijken dat een ontwikkelingsproces als een pendule slingert, maar zich op lange termijn wel degelijk omhoog of omlaag beweegt.

Bij Ibn Ghaldoun was sprake van een opeenvolging van problemen. Soms is er een piek te zien rond een kwestie, zoals het zeer zwak verklaren van de onderwijskwaliteit of het oordeel van onrechtmatig besteden van overheidsgeld. Aan dergelijke problemen wordt dan snel veel aandacht besteed waarop de pieken in de problematiek vaak verdwenen. Toch lijkt het onderliggende patroon daarmee niet wezenlijk veranderd. De toppen van de problemen worden er met snelle acties afgeschaafd, maar de onderliggende patronen blijven. Bij Ibn Ghaldoun leek het er bovendien op dat uiteindelijk de toppen van de problemen toch steeds iets 'groter' werden. Het niet op orde hebben van de administratie is van een andere orde dan onbevoegde docenten en van – uiteindelijk – grootschalige examenfraude. Niet vanuit onwil om de problemen aan te pakken, maar omdat de school steeds meer vast komt te zitten in de zelf aangelegde noodverbanden. Bestuurlijke kwesties leiden tot het aanstellen van interim-bestuurders: die verbeteren weliswaar de bestuurlijke kwaliteit, maar nemen een groot beslag op het budget. Eerdere aangegane financiële verplichtingen en de kosten voor verbetering van het bestuur beperken weer de mogelijkheden om het onderwijs te verbeteren. Dat zorgt voor extra druk op de examenresultaten en kritiek op de prestaties van de school. Zo lijkt Ibn Ghaldoun in de loop van de afgelopen jaren verstrikt te raken in een neergaande slingerbeweging. Een beetje op en een beetje af, maar over geheel genomen wel neergaand.

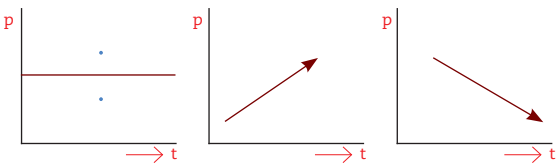
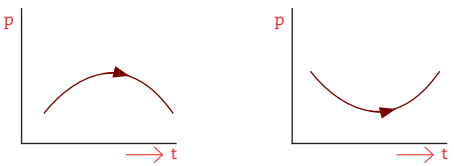
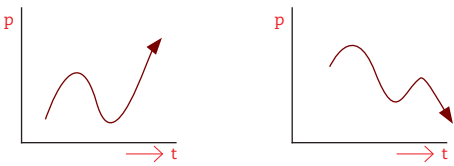
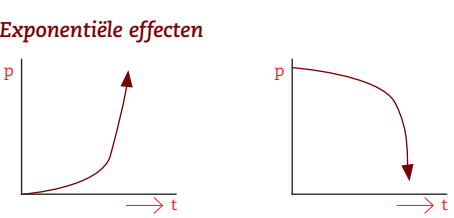
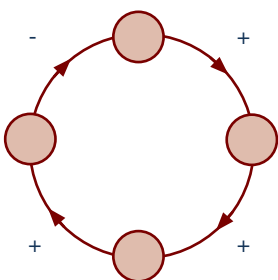
### **Exponentiële effecten en circulariteit**

Belangrijk bij het analyseren van de ontwikkeling van een school – zo stellen wij vast op basis van het inspectieonderzoek bij Ibn Ghaldoun – is om deze te plaatsen in een dynamisch systeem dat breder is dan alleen het gebouw en het schoolplein. Ibn Ghaldoun functioneert in een krachtenveld van actoren die allen invloed uitoefenen op de ontwikkeling van de school. In de school zijn er bijvoorbeeld het schoolbestuur, ouders en leraren. Maar er zijn ook belangrijke externe factoren zoals de gemeente, inspectie en de media. De ontwikkeling van de school is een product van de interactie tussen deze partijen. Door de voortdurende interactie ontstaat *circulaire dynamiek*. Zo kunnen financiële problemen leiden tot minder investeringen in het onderwijs, wat mogelijk leidt tot een lager niveau van de lessen,

demotivatie van leerkrachten, ontevreden ouders en aandacht van de media. Als deze cirkel zich blijft herhalen, kan het gevolg zijn dat dit proces steeds sneller en groter wordt, waardoor een vicieuze of virtuoze cirkel ontstaat. Dit perspectief biedt dus ook zicht op mogelijke *exponentiële effecten* van relatief kleine interventies of gebeurtenissen.

Een voorbeeld daarvan is de examenfraude op Ibn Ghaldoun. De examenfraude is te herleiden tot een aantal specifieke personen in en rond de school, maar de impact ervan is veel groter. Het gevolg is dat de hele school in een negatief daglicht komt te staan, uitgebreid belicht door de verschillende media en in onderzoeken van de inspectie en het Openbaar Ministerie. Dat zorgt voor negatieve aandacht en consequenties op terreinen die niet direct aan de fraude zijn gerelateerd. Dat versterkt zich vervolgens als de media de school selectief in beeld brengen, zoals bijvoorbeeld in de uitzending van Pauw & Witteman. Daar schuift een aantal slecht Nederlands sprekende ouders aan om 'uitleg' te geven over de school. Ze produceren een moeilijk te begrijpen reeks verklaringen en aanklachten aan anderen. Het programma zet de groep neer als een dwarsdoorsnede of zelfs representant van *alle* ouders. Het onbegrip over de school neemt er alleen maar door toe. Zo leiden schakels van interacties tot gevolgen die niet proportioneel zijn met hun oorzaak.

## Inzicht in de achterliggende dynamiek

<p><b>Niveau en richting van de beweging</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;">  </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Huidig niveau voldoende of onvoldoende?</li> <li>- Verbetering of verslechtering?</li> <li>- Snel of langzaam?</li> </ul>
<p><b>Stabiliteit van de beweging</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;">  </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continue verbetering of de top bereikt?</li> <li>- Begin van de weg omhoog of tijdelijke opleving?</li> <li>- Structurele voortgang of terugval?</li> </ul>
<p><b>Patronen op de langere tijdshorizon</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;">  </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parabool of opgaande cyclus?</li> <li>- Stap voor stap opbouwen of schommelend proces?</li> <li>- Eerst zakken om te kunnen stijgen?</li> <li>- Of investeringen die op lange termijn meer schade doen?</li> </ul>
<p><b>Exponentiële effecten</b></p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;">  </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kleine veranderingen of zelfversterkende effecten?</li> <li>- Ontsteker of remmer?</li> </ul>
<p><b>Circulariteit door interactie en verbondenheid</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individuele problemen of stapeling van kwesties?</li> <li>- Klem zitten of dynamisch proces?</li> <li>- Vicieuze of virtuose cirkel?</li> </ul>

# 4

## Systeemtoezicht opnieuw ingevuld

In het toezicht wordt een onder toezicht gestelde in de regel beoordeeld op basis van een meting gerelateerd aan een norm. Soms wordt daarbij longitudinaal gekeken – over meer dan één meting – maar steeds geldt dat uiteindelijk de vaststelling van de afgesproken prestaties leidend is voor het oordeel. In dit essay hebben we aan de hand van het inspectieonderzoek bij Ibn Ghaldoun laten zien dat er in het toezicht ook een andere aanpak mogelijk en zelfs wenselijk is. Daarin gaat het nog steeds om het vaststellen van de feitelijke stand van zaken, maar vooral ook om de analyse van de onderliggende ontwikkelingen en causale dynamiek. Is een verbetering een tijdelijke opleving of een eerste signaal van duurzame stabiele groei? Kleine verbeteringen kunnen onderdeel van geleidelijke maar doorgaande verbetering zijn, maar ook niet meer dan ‘een kleine verbetering’ zijn, die mogelijk volgend jaar alweer is verdampt. Bij het beoordelen van een onder toezicht gestelde gaat het in dat laatste model dus niet om een meting van de prestaties, maar om inzicht in het systeem.

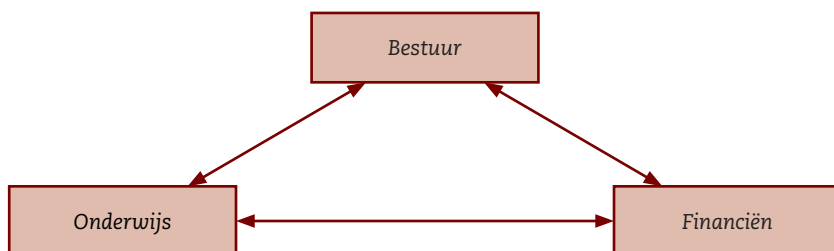
Het is *systeemtoezicht*, maar dan op een andere manier bedoeld dan in het gesprek over toezichtssystematiek gebruikelijk. Niet ‘toezicht op systeemniveau’, als contrast met het minder afstandelijke ‘toezicht op instellingsniveau’. Het is hier bedoeld als ‘toezicht op *de instelling als systeem*’, waarbij niet zozeer de gevolgen van eventueel disfunctioneren, maar de onderliggende oorzaken de norm voor toezicht vormen. Beoordeling is dan niet alleen een meting van hoe het op de school gaat, maar een analyse van waarom het gaat zoals het gaat – en wat op basis daarvan de verwachting voor de toekomst van de instelling is. Dat zorgt voor een rijkere beoordeling van het heden, maar maakt het ook mogelijk om beter en meer systematisch en methodisch uitspraken te doen over de toekomst van een school. Dat laatste is van belang, omdat van toezicht steeds meer wordt verwacht dat het een preventieve werking heeft: minder gedreven door concrete incidenten of tekorten, maar meer gericht op het tijdig inspelen op ontwikkelingen – waarmee kwaliteitsverlies of tekorten voorkomen kunnen worden. Dat was bij Ibn Ghaldoun aan de orde: de school is niet alleen

gesloten vanwege het huidige tekort, maar vooral vanwege de onmogelijkheid om vanuit het systeem dat er in de loop der jaren is ontstaan nog duurzaam uit de problemen te geraken.

Bijzonder aan de casus Ibn Ghaldoun is dat de inspectie een nieuwe inspectiemethode heeft gehanteerd, die – vanuit het idee van geïntegreerd toezicht op het bestuurlijk handelen – sterk het karakter had van dit toezicht op de instelling-als-systeem. Voorheen onderzocht de inspectie het toezicht op de kwaliteit, de financiën en het bestuur van een school, maar in afzonderlijke onderdelen die niet direct met elkaar in verband werden gebracht. Bij Ibn Ghaldoun heeft men geprobeerd om meer dan gebruikelijk verder te kijken dan alleen de individuele problemen van de school en de korte termijn beweging die de school doormaakte. Door naar de onderlinge samenhang van de problematiek te kijken, heeft men inzicht proberen te krijgen in de situatie van de school als geheel en op de langere termijn. Die methodiek kan, in combinatie met de meer conceptuele inzichten uit het vorige hoofdstuk, mogelijk lessen opbrengen die ook buiten deze ene casus van deze ene inspectie van belang zijn.

### **Verwevenheid van de problematiek binnen de school**

Voor een analyse van de school-als-systeem zijn op basis van het bestaande toezicht van de Onderwijsinspectie in ieder geval drie variabelen te onderscheiden: het bestuur, het financieel beheer en de onderwijskwaliteit. Deze drie variabelen vormen samen het systeem van de instelling. Een oordeel over het bestuurlijk handelen is niet los te koppelen van een beoordeling van het financieel beheer en de kwaliteit van het onderwijs. Binnen één school zijn bestuur, financiën en onderwijskwaliteit immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. In feite is sprake van een driehoek met hoekpunten die elkaar onderling in positieve maar ook in negatieve zin (kunnen) beïnvloeden.



In het verleden kende Ibn Ghaldoun problemen op alle drie de hoekpunten van deze driehoek. Naast de grote bestuurlijke discontinuïteit waren er financiële problemen, mede door de schulden aan het Rijk en de gemeente. De school zou zelfs eerder al 'technisch failliet' zijn. Tevens laten verschillende inspectierapporten zien dat er op alle onderwijsniveaus sprake is geweest van kwaliteitsproblemen. Alle onderwijsonderdelen zijn zwak of zeer zwak geweest, er zijn incidenten geweest rond het corrigeren van centrale examens door docenten en met name de resultaten van het vak Nederlands zijn ver onder de maat.

Veel problemen die bij Ibn Ghaldoun speelden hebben niet alleen betrekking op één concreet probleem, maar komen voort uit de wisselwerking tussen bestuur, financiën en onderwijs: er lijkt sprake te zijn van vicieuze cirkels. Problemen op het gebied van het bestuur, financiën en onderwijs stonden niet los van elkaar, maar versterkten elkaar juist bij Ibn Ghaldoun. Daardoor bevond de school zich in een neergaande spiraal, die niet zou zijn te doorbreken door een van de problemen op te lossen. Omdat die negatieve wisselwerking tussen de drie hoeken niet werd doorbroken, lag het in de lijn van de verwachting dat de problemen ook in de toekomst zouden blijven bestaan. Huidige problemen zouden misschien worden opgelost, maar daarmee zou niet zijn voorkomen dat het systeem nieuwe problemen blijft produceren. Ook al konden en werden diverse verbeteringen ingezet met alle waardering voor het nieuwe bestuur, dan nog zouden de onderliggende patronen niet zomaar weggenomen kunnen worden en deze de duurzame verbetering blijven afremmen. Die vicieuze cirkel was bij Ibn Ghaldoun niet goed te doorbreken, zo stelt de inspectie op basis van de feiten en ontwikkelingen vast. Juist de grote verwevenheid maakte de problematiek moeilijk bij Ibn Ghaldoun op te lossen en zorgde ervoor dat de kans groot moest worden geacht dat de patronen zich ook in de toekomst zouden blijven voordoen. Het belangrijkste probleem van de school was volgens ons niet de problematiek van dat moment – hoe ernstig die op zichzelf ook was – maar de met analyse van het systeem onderbouwde verwachting dat het ook in de toekomst niet beter zou worden.

De inspectie kwam na analyse van de onderliggende patronen tot de verwachting dat de waargenomen verbeteringen beperkt zouden doorwerken. Zo werd weliswaar door het nieuwe bestuur de liquiditeit vergroot door afbetalingsregelingen, het aantal gebouwen gereduceerd en lukte het bovendien ook om het personeelsbeleid te verbeteren. Maar kwaliteitsverbeteringen zouden pas merkbaar worden als de volgende generatie

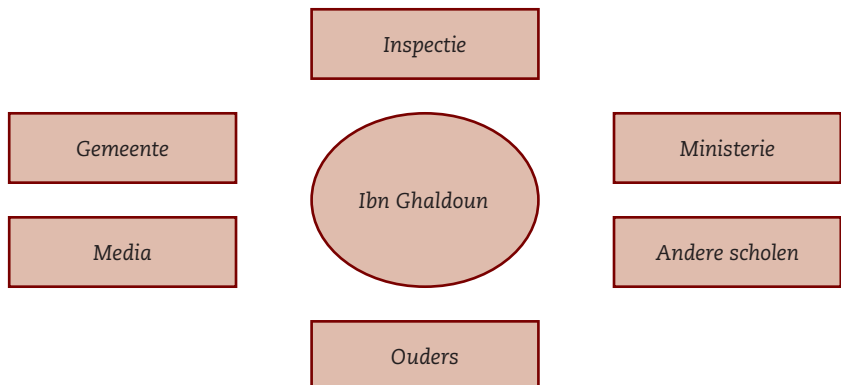
leerlingen een aantal jaren goed onderwijs zou krijgen en daar gaat zeker drie à vier jaar overheen. En ook in de financiële situatie zaten allerlei belemmeringen. De school zou met de huidige lijn zeker vijf jaar nodig hebben om weer financieel gezond te zijn. En in de tussentijd zou de school zeer kwetsbaar blijven voor allerlei mogelijke tegenslagen en een grote kans op terugval hebben. Lopende financiële verplichtingen bleken om dusdanig omvangrijke investeringen te vragen dat de meeste gelden nodig zouden zijn om de school op een minimumniveau te laten functioneren. Op die manier zou geld weglekken dat bedoeld is voor investeringen in de onderwijskwaliteit. Zo was door de school een lening met de gemeente afgesloten, waarvan de rente een belangrijk beslag op de begroting zou leggen. Ook had de school nog twee keer een achteraf als onrechtmatig beoordeelde besteding van onderwijsgeldten moeten terugbetalen aan het ministerie. Dat zou zorgen voor verdere problemen met de liquiditeit van de school. Ook was er te veel ondersteunend onderwijspersoneel en ook dat zou sterk drukken op de begroting. De school kon dat probleem niet oplossen, omdat het aan de middelen ontbrak om hen te ontslaan. Ontslagkosten zouden bovendien hoog uitvallen, omdat vanuit het slechte personeelsbeleid van de afgelopen jaren was nagelaten om personeelsdossiers op te bouwen. Zo was de school dus verstrikt geraakt in de eigen financiële situatie, die van daaruit steeds ook doorwerkt richting de onderwijskwaliteit en de handelingsmogelijkheden van het bestuur beperkt.

Met het oog op de toekomst van de school was dus de cruciale vraag of de bestaande circulaire patronen nog doorbroken zouden kunnen worden. De school zou alles op alles moeten zetten om de financiële situatie van de school de komende jaren te verbeteren. Veel geld zou dan gaan naar het draaiende houden van de school en financiële verplichtingen. Een gevolg daarvan zou zijn dat er weinig geld beschikbaar is om te investeren in de onderwijskwaliteit. Middelen voor achterstandsproblemen worden in dat geval niet daaraan besteed, maar gebruikt om de school op een minimumniveau draaiende te houden. En er zou weinig geïnvesteerd kunnen worden in het verhogen van de kwaliteit van de docenten. Juist op de gebieden waar achterstanden bestaan, zoals ongeschikte personeelsleden, zouden op korte termijn moeilijk oplossingen zijn te vinden. Het risico dat de aandacht daarmee opnieuw zou verschuiven van het primaire proces (onderwijskwaliteit) naar de randvoorwaarden (financieel beheer, bestuurlijke kwaliteit) en van opgeloste kwesties naar nieuwe problemen als erfenis uit het verleden kon bepaald niet denkbeeldig worden geacht.

Zo zijn er allerlei circulaire patronen binnen Ibn Ghaldoun gezien als instelling-als-systeem aan de orde die maakten dat de kans op duurzame verbetering van de school slechts beperkt kon worden geacht. Er bleek grote verwevenheid te zijn van de problematiek op het niveau van bestuur, kwaliteit en financiën. Het verleden werkte sterk door in het heden, omdat eerder opgelopen schade nu de mogelijkheid van snelle verbetering sterk beperkt. Tegelijkertijd bleek de school niet in staat om een aantal van die elementen uit het verleden achter zich te laten. Daarvoor was de school goeddeels afhankelijk van andere partijen in het netwerk rondom de school. Dat is een andere, tot nu toe nog niet zo uitgebreid belichte relevante schakel in het beoordelen van de kwaliteit van een instelling-als-systeem.

### **Het omliggende netwerk als onderdeel van het toezicht**

Bij het maken van een inschatting van het bestuurlijk handelen gaat het niet alleen om het rekening houden met de samenhang van de interne problematiek van de school, maar ook om het omliggende netwerk. Het bestuurlijk handelen wordt immers uitgevoerd in interactie met de relevante omgeving. Zo is de gemeente voor een beoordeling van de kansen van de school een cruciale partij in het netwerk. Helemaal in het geval van Ibn Ghaldoun, omdat de gemeente een hoofdrol speelt bij de leningen en de huisvesting. Ook het ministerie is van belang, omdat deze de bekostiging verzorgt en onrechtmatig besteed geld heeft teruggevorderd. De kwetsbare financiële positie van Ibn Ghaldoun bleek deels het gevolg van stappen die deze partijen hebben genomen en bleek ook deels in de handen te liggen van deze partijen. De gemeente zou de voorwaarden voor de lening bijvoorbeeld hebben kunnen versoepelen, of andere – minder onderhoudsintensieve panden – beschikbaar kunnen maken voor de school. Daarmee zouden de structurele lasten van de school verlaagd kunnen worden en het interne systeem weer makkelijker en beter hebben kunnen functioneren.





De verdere ontwikkeling van de school bleek zodoende deels afhankelijk van de relatie met stakeholders in de omgeving. In het geval van Ibn Ghaldoun bood dat echter alles behalve de oplossing. De school onderhield een slechte relatie met de gemeente. Er bleken veel problemen te zijn geweest met de huisvesting van Ibn Ghaldoun, een taak die bij de gemeente ligt. Ibn Ghaldoun was steeds in meer gebouwen gehuisvest terwijl de wens bestond om naar één schoolgebouw te gaan. Daarnaast is de school vaak van gebouw veranderd, wat hogere kosten met zich meebracht die deels door de school zelf opgebracht moesten worden. De inspectie stelt in haar rapport dat de school in achtereenvolgende jaren is gehuisvest in verschillende gebouwen die vanwege de slechte kwaliteit inmiddels door andere scholen verlaten waren: *de huisvesting en de materiële voorzieningen van de school bevinden zich onder het kwalitatieve minimum dat voor goed onderwijs noodzakelijk is*. Naast de huisvesting speelde ook de financiële relatie met de gemeente een belangrijke rol. In verband met de financiële problemen van de school werd met de gemeente een betalingsregeling getroffen, maar de rente daarover is vervolgens een blok aan het been gebleven van de school. Via huisvesting en de financieringsrelatie bleek de relatie met de gemeente zo ook van invloed op de mogelijkheden om het onderwijs en de financiën van de school omhoog te brengen.

Overigens is het soms ook andersom. Scholen die volgens de Onderwijsinspectie eigenlijk beter kunnen sluiten, bijvoorbeeld (te) kleine en zwakke PO-scholen in kleine krimpende kernen, worden door het gemeentebestuur kunstmatig open gehouden met onvoorwaardelijke steun. Het onderwijs is dan weliswaar zeer zwak, maar het belang van de school voor de continuïteit van de kern wordt – vaak met krachtige steun van de ouders – boven het belang van goed onderwijs geplaatst.

Buiten de overheid zijn ook de ouders, andere scholengemeenschappen en de media belangrijke partijen in het netwerk rondom de school. Ouders kunnen beslissen over het lot van de school, omdat zij er voor kunnen kiezen om hun kinderen over te plaatsen. Scholen die langere tijd een zeer zwakke onderwijskwaliteit bieden, lopen het risico hierdoor hun leerlingen kwijt te raken, wat een vicieuze cirkel kan starten of versterken en uiteindelijk kan leiden tot sluiting van de school. De keuzevrijheid van ouders voor het onderwijs kan dus worden gezien als een *correctiemechanisme* in het onderwijssysteem. In het geval van bijzonder onderwijs speelt voor veel ouders echter niet alleen de onderwijskwaliteit mee in hun keuze voor een school, maar ook de denominatie ervan. Deze zal soms veel

zwaarder wegen. Waar er bij christelijke scholen nog sprake is van allerlei alternatieve mogelijkheden, is Ibn Ghaldoun de enige islamitische middelbare school. Er lijkt bij veel ouders dan ook bijna onvoorwaardelijke steun voor de school te bestaan, waarbij *identiteit* zwaarder weegt dan kwaliteit. Daar komt bij dat vanuit de identiteit een sterk wantrouwen bestaat tegen de kritiek op de kwaliteit van de school: veel ouders lijken te geloven in een complot tegen de school, waarin de klachten over kwaliteit instrumenten zijn om de identiteit van de school te ontmantelen. In het geval van Ibn Ghaldoun is het netwerk van ouders dus sterk ondersteunend aan de school. In tegenstelling tot wat te verwachten valt, en waarop met name de gemeente eerder al een aantal keer expliciet op heeft aangedrongen, halen ouders hun kinderen niet van de school. Integendeel, ze volharden in hun steun en verdedigen de school juist. Tegelijkertijd lijkt dat de directe problemen van Ibn Ghaldoun niet op te kunnen lossen. Ouders halen hun kinderen niet weg, maar blijken tegelijk toch te weinig aan het systeem toe te kunnen toevoegen om op langere termijn het patroon en de negatieve spiraal werkelijk te doorbreken en de oplossing te bieden voor de problematiek. De betrokkenheid van de ouders lijkt zich wel te uiten in steun, maar niet in een kritische houding die als een impuls voor kwaliteitsverbetering kan dienen. Het wordt door de aanhoudende steun van de ouders niet erger, maar ook niet beter.

Een laatste schakel in het netwerk rondom Ibn Ghaldoun vormen ook de omliggende andere scholengemeenschappen in de stad. Het is bijvoorbeeld de vraag of scholen in de omgeving open staan om de helpende hand te bieden en met Ibn Ghaldoun een vorm van *twinning* aan zouden willen gaan. Dat zou de school kunnen helpen om te verbeteren. Ook hier zien we evenwel weer een even interessante als ingewikkelde verschijningsvorm van circulaire causaliteit opdoemen: juist als een school een slechte reputatie heeft, is het lastig om partners te vinden die in een traject gericht op verbetering willen en kunnen investeren. Zeker als er sprake is van concurrentie om de doelgroep, zijn scholengemeenschappen niet altijd ondersteunend aan elkaar.

### **Naar dynamisch systeemtoezicht**

De Inspectie van het Onderwijs moet uiteindelijk namens de minister komen tot een oordeel over de mate waarin Ibn Ghaldoun in staat is om voldoende en tijdig te verbeteren. In eerste instantie omvat dat oordeel de vaststelling van ernstige tekortkomingen in de huidige situatie op verschillende kwaliteitsnormen, maar een oordeel over het continueren

van de school vergt meer dan dat. Hiervoor moet ook een inschatting gemaakt worden over de kans op duurzame verbetering. De vraag is hoe een inspectie tot dat oordeel kan komen.

In dit essay betogen wij dat de Onderwijsinspectie in het geval van Ibn Ghaldoun een andere – naar ons oordeel betere en passender – werkwijze heeft gekozen die een nieuwe vorm van toezicht heeft doen ontstaan: toezicht naar de instelling-als-systeem met aandacht voor de patronen die achter de direct herkenbare kwesties schuilgaan. Deze vorm van toezicht, wat we hier *dynamisch systeemtoezicht* noemen, is wezenlijk anders dan het systeemtoezicht zoals dat tot nu toe ingevuld wordt. Systeemtoezicht gaat om het overzien van de sector, het herkennen van trends en risico's voor het systeem en niet over individuele scholen (tenzij het gaat om *systeem-scholen*, die vanwege hun grootte een risico kunnen vormen voor het hele systeem). In het dynamisch systeemtoezicht wordt kwaliteit niet geïsoleerd gezien, maar als een product van de interactie in een dynamisch systeem beschouwd. In dat systeem bestaan samenhangende onderdelen (kwaliteit, bestuur en financiën) die elkaar onderling beïnvloeden. Huidige kwaliteit en de kans op toekomstige verbetering zijn het product van die interactie. Dat betekent dat de inspectie niet zozeer moet kijken naar de scores op de kwaliteitsnormen, maar veel meer naar de onderliggende dynamiek in het systeem. Welke relaties in het systeem veroorzaken de slechte kwaliteit en welke beïnvloedingsmogelijkheden liggen daar? Zo is het mogelijk om tot een systematische en meer methodische inschatting te komen van de ontwikkelingsrichting van de school. Daarmee is niet gezegd dat de toekomst van een school is gedetermineerd, maar wel dat deze deels bepaald is door beperkende of juist mogelijke makende kenmerken van het systeem. Zo worden scholen niet gezien als eenheden met bepaalde kwaliteitskenmerken, maar als dynamische systemen die zich op een bepaalde manier ontwikkelen. De inspectie richt zich bij zijn oordeel op die dynamiek.

We hebben in dit essay laten zien dat bij een dergelijke aanpak ook aandacht moet zijn voor een aantal elementen in het netwerk rondom het te onderzoeken systeem. Een aantal externe partijen kan bijdragen aan verbetering, maar ook juist de verslechtering bekrachtigen. De inspectie zou bij een analyse van de school-als-systeem ook moeten kijken naar de manier waarop in het geval van *deze school* de omliggende actoren in het netwerk van invloed zijn. Welke rol kunnen ouders spelen? Hoe is de positie van de gemeente? Steeds gaat het daarbij om een inschatting van

de rol van netwerkpartijen op de dynamiek in het systeem. In het geval van Ibn Ghaldoun waren dit allemaal factoren die uiteindelijk een verdere neergang van de school meer waarschijnlijk maakten dan een min of meer duurzame verbetering. Dat heeft sterk meegespeeld in het oordeel van de inspectie.

Samengevat gaat het bij een oordeel over de ontwikkelingsrichting van een school door de inspectie om een analyse op de in onderstaande tabel genoemde elementen. Het gaat om een analyse van de school-als-systeem, met aandacht voor de wisselwerking tussen kwaliteit, bestuur en financiën. Dat systeem wordt vervolgens geplaatst in een analyse van het netwerk, met in ieder geval aandacht voor de rol van de gemeente, de ouders, het ministerie, media (beeldvorming) en andere scholen in de nabijheid. Daarnaast kan de inspectie eventueel als partij in de netwerkanalyse worden meegenomen. Uitgangspunt in de analyse is de vraag op welke manier de partijen bijdragen aan de ontwikkelingsrichting van de school. Dat leidt tot het centraal stellen van de volgende vragen bij een inspectie:

- In welke beweging bevindt de school zich?
- Welke factoren dragen en drijven die dynamiek?
- Welke interventie- en beïnvloedingsmogelijkheden zijn er (nog)?
- Zijn er actoren die tot de mogelijke interventies kunnen komen?

<p>Analyse van de ontwikkelingsrichting van de school:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kans op duurzame verbetering?</li> <li>- Waarschijnlijkheid van verdere verslechtering</li> </ul>	<p>De school als systeem</p>	<p>Kwaliteit Bestuur Financiën</p>
	<p>De school als onderdeel van een netwerk</p>	<p>Gemeente Ouders Ministerie Inspectie Media Andere scholen</p>

### **Professionele dilemma's van dynamisch systeemtoezicht**

Het op deze manier kijken naar een school heeft verstrekkende consequenties voor de manier waarop het toezicht is ingericht. In de huidige situatie is het oordeel geborgd in vastgestelde en overal geldende normen, die met geobjectiveerde waarnemingen worden getoetst. Het oordeel en

de werkwijze van de inspectie zijn gevalideerd en in ieder geval intern betrouwbaar. Er is altijd enige ruimte en noodzaak voor lokaal professioneel beoordelingsvermogen van de inspecteur, maar die is ingebed in geprotocolleerd toezicht.

De stap naar dynamisch systeemtoezicht maakt het toezicht veel meer lokaal gericht en daarmee minder makkelijk generiek te objectiveren. Twee scholen die het op moment t-o even goed doen of even zwak scoren kunnen toch een ander oordeel van de inspectie krijgen. School x kan op basis van de onderliggende systeemdynamiek worden beoordeeld als in een vicieuze cirkel verkerend patroon op de langere termijn. Zelfs een kleine verbetering kan dan nog steeds beoordeeld worden als onderdeel van een op langere termijn optredende verslechtering – bijvoorbeeld als een verbetering in de financiële positie op korte termijn tot stand komt tegen de prijs van hogere kosten op langere termijn. Of als versterking van de bestuurlijke positie betekent dat de school hoge kosten maakt voor de inhuur van externen. School y kan even zwak presteren, maar dan met een veel gunstigere onderliggende dynamiek. De school kan op korte termijn zelfs in kwaliteit achteruitgaan, maar als aanloop naar een op langere termijn in te zetten verbetering. Door interne dynamiek in het systeem, bijvoorbeeld het verbeteren van het personeelsbeleid en versterking van het bestuurlijk vermogen, maar ook door factoren in het omliggende netwerk. Bijvoorbeeld steun van de gemeente en van ouders – die vervolgens ook daadwerkelijk iets toevoegen aan de kracht van de school.

Zo ontstaat mogelijk – vanuit de huidige systematiek bezien – iets wat onwelwillend als *willekeur* kan worden gekwalificeerd. Zeker als deze manier van toezicht houden preventief wordt ingezet, nog voordat er sprake is van grote en evidente problemen zoals bij Ibn Ghaldoun. Het is evenwel géén willekeur, maar een oordeel dat op basis van andere normen dan de bestaande tot stand komt. En dat bovendien meer vraagt van de lokale en professionele beoordeling van het inspectieteam dat zich in de school verdiept. Er ontstaan dus verschillen in het oordeel over scholen die op basis van de objectieve indicatoren min of meer gelijkwaardig scoren. Dat is in het huidige systeem moeilijk te verklaren en te verantwoorden. Voor de toekomst van het inspectietoezicht is het volgens ons daarom een cruciale volgende stap. Het toezicht op Ibn Ghaldoun, dat in de praktijk vorm kreeg in de werkwijze van het team van inspecteurs vanuit het aardrijkskundelokaal van de school, is mogelijk een eerste stap in een volgende fase van het toezicht op scholen.

# 5

## Slot: verdachtmaking van de vooruitgang

In het onderzoek naar de Ibn Ghaldoun heeft de onderwijsinspectie geëxperimenteerd met een andere vorm van toezicht. Er is voor een integrale benadering van de problematiek gekozen waarbij de verschillende probleemgebieden met elkaar in verband zijn gebracht, waarin de dynamiek van de school centraal staat in de analyse. Er is niet alleen naar het verleden en het heden, maar ook naar de toekomst gekeken. Dat is gedaan door niet alleen een lineaire benadering van de verwachte ontwikkeling van de school te hanteren, maar door de achterliggende dynamiek in ogenschouw te nemen. Op deze manier kreeg de inspectie de achterliggende patronen in beeld. Daarnaast is niet alleen de school, maar nadrukkelijk ook de omgeving van de school meegenomen in de analyse. In de kookpan van de tijdsdruk en media-aandacht zijn sluipenderwijs vernieuwingen in het toezicht ontstaan die lessen bevatten voor de toekomst. Door de school als een complex systeem te beschouwen kon een completer beeld van de dynamiek rond de school opgebouwd worden. Daardoor zijn ook problemen beter in beeld gekomen, of in een ander daglicht komen te staan.

Het debat wat na het rapport op gang is gekomen richt zich echter niet alleen op de toekomst van de school. Er worden kritische opmerkingen geplaatst, ook over het functioneren van de inspectie. Zo hebben verschillende Kamerleden de staatssecretaris gevraagd waarom de inspectie niet eerder heeft gezien dat het bij Ibn Ghaldoun mis ging. Ook in de media verschijnen kritische berichten over de inspectie. Zo meldt *NRC Handelsblad* op 27 september over een vertrouwelijke brief die de inspectie enkele maanden voor de examenfraude heeft ontvangen. In de brief zouden signalen hebben gestaan over frauduleuze praktijken van leraren en leerlingen, maar de inspectie zou hier niets mee hebben gedaan.<sup>82</sup> De opzwellende kritiek op de inspectie heeft tot een Kamerdebat geleid en inmiddels ligt er de vraag om een externe validatie van de lessen die de inspectie uit de casus Ibn Ghaldoun wil trekken.

Veel van deze kritiek is in zekere mate terecht. De veelvoud van problemen bij Ibn Ghaldoun waren al langer bekend bij de inspectie maar hebben niet eerder geleid tot een grootschalig en breed onderzoek zoals nu is uitgevoerd. Al sinds de oprichting stond de school in de bijzondere aandacht van de inspectie, maar ondanks alle problemen en incidenten is toen nooit de stap naar opschaling gezet. Pas toen de examenfraude aan het licht kwam en veel ophef veroorzaakte, ging de inspectie over tot een integraal onderzoek naar de problematiek op de school.

Tegelijkertijd maakt de discussie de onvermijdelijke *verdachtmaking van de vooruitgang* zichtbaar. Verbeteringen en vernieuwingen in het toezicht maken onvermijdelijk ook de witte vlekken van de vorige situatie zichtbaar. De kritiek is terecht, maar voelt toch wat unfair. Zo ontstaat – niet voor het eerst – het paradoxale beeld dat een succesvolle vernieuwing in het toezicht vooral leidt tot verwijten aan de toezichthouder. De inspectie heeft het – zo menen wij – in dit onderzoek naar Ibn Ghaldoun niet alleen *anders* maar naar de omstandigheden *goed* gedaan. Daarmee is, bedoeld of onbedoeld, een mogelijk nieuwe standaard voor het toezicht op scholen ingezet.

Wij hebben in dit essay die nieuwe aanpak conceptueel geduid en ingebed in bestuurskundige kennis over de werking van systemen. Op korte termijn leidt de ‘vondst’ van het toezicht zoals toegepast bij Ibn Ghaldoun mogelijk tot kritiek op de inspectie. In lijn met de verschillende mogelijke ontwikkelingspatronen die eerder onder de noemer van de bestuurlijke bewegingsleer besproken zijn verwachten wij echter dat de beweging opgaand is. Het toezicht op het onderwijs wordt beter – het onderzoek van de inspectie is een stap vooruit, op weg naar rijker toezicht met meer oog voor de lokale praktijk van individuele scholen en hun omliggende netwerk. Daar wordt niet alleen het toezicht, maar vooral ook het onderwijs uiteindelijk beter van.

## Eindnoten

- <sup>1</sup> Trouw, 01-12-2000. Rotterdamse islamitische school kent startproblemen.
- <sup>2</sup> Trouw, 27-05-2004. Iets minder leerlingen geschorst en verwijderd.
- <sup>3</sup> NRC Handelsblad, 22-01-2005. *'Ik heb geen hekel aan Turken, ik heb alleen een hekel aan jou'*.
- <sup>4</sup> De Volkskrant, 22-12-2004. *'Mohammed B. is een broeder van ons'*.
- <sup>5</sup> De Volkskrant, 05-07-2005. *Bijeenkomst in de As Soennah-moskee in Den Haag.*
- <sup>6</sup> Trouw, 02-12-2006. *Islamitische middelbare scholen scoren slecht.*
- <sup>7</sup> Trouw, 05-12-2006. *Plan van aanpak klaar voor islamitische school.*
- <sup>8</sup> Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rapport Jaarlijks onderzoek Ibn Ghaldoun.* Datum vaststelling: 16 april 2007.
- <sup>9</sup> Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rapport van een incidenteel onderzoek. Naar de Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun te Rotterdam.*
- <sup>10</sup> De Telegraaf, 30-11-2007. *Gratis naar Mekka via islamschool; Minister doet aangifte van Rotterdamse wantoestanden.*
- <sup>11</sup> NRC Handelsblad, 29-11-2007. *Misstanden bij islamitische school.*
- <sup>12</sup> Inspectie van het Onderwijs (2009). *Rapport van een incidenteel onderzoek. Naar de financiële positie van isvo Ibn Ghaldoun (41214).* Directie Rekenschap, 18 mei 2009.
- <sup>13</sup> Inspectie van het Onderwijs (2009). *Rapport van een incidenteel onderzoek. Naar de financiële positie van isvo Ibn Ghaldoun.* Directie Rekenschap, 18 mei 2009.
- <sup>14</sup> NRC Handelsblad, 12-02-2008. *Ministerie eist 1,2 mln van school.*
- <sup>15</sup> Algemeen Dagblad, 30-11-2007. *Onderwijsinstelling drijft reisbureau met twee ton van overheid; Islamschool misbruikt subsidie voor Mekkareizen.*
- <sup>16</sup> Inspectie van het Onderwijs (2008). *Rapport periodiek kwaliteitsonderzoek Ibn Ghaldoun.* Datum vaststelling: 4 april 2008.
- <sup>17</sup> De Telegraaf, 16-05-2008. *Moslimschool zakt naar nul.*
- <sup>18</sup> Trouw, 17-05-2008. *Rotterdam stopt subsidie islamitische school.*
- <sup>19</sup> NRC Handelsblad, 17-05-2008. *Geen subsidie meer voor moslimschool.*
- <sup>20</sup> De Telegraaf, 23-05-2008. *Slechte school moet deuren sluiten.*
- <sup>21</sup> Inspectie van het Onderwijs (2008). *Verslag voortgangsgesprek geïntensiveerd toezicht Ibn Ghaldoun.* Datum vaststelling: 6 november 2008.
- <sup>22</sup> NRC Handelsblad, 10-07-2008. *Geen vertrouwen in islamschool R'dam.*
- <sup>23</sup> De Telegraaf, 01-08-2008. *Slechte school eist rectificatie van gemeente; Wethouder: Haal kinderen daar weg.*
- <sup>24</sup> Trouw, 01-08-2008. *Ibn Ghaldoun-school eist rectificatie van wethouder Geluk.*
- <sup>25</sup> NRC Handelsblad, 22-07-2008. *Zwakke school daagt R'dam.*
- <sup>26</sup> Algemeen Dagblad, 01-08-2008. *Islamitische school eist rectificatie van wethouder.*
- <sup>27</sup> NRC Handelsblad, 31-07-2008. *School bestrijdt Rotterdam om onderwijsvrijheid.*
- <sup>28</sup> NRC Handelsblad, 31-07-2008. *Vrij onderwijs, mits van voldoende kwaliteit.*



Wethouder vecht een principiële zaak uit met ‘zeer zwakke’ islamitische middelbare school in Rotterdam.

- 29 NRC Handelsblad, 07-08-2008. *Vrijheid, geen vrijbrief.*
- 30 Algemeen Dagblad, 07-08-2008. *Wethouder door het stof voor islamitische school.*
- 31 NRC Handelsblad, 18-08-2008. *R'dam in beroep om islamschool.*
- 32 De Telegraaf, 19-08-2008. *Geluk vecht vonnis aan.*
- 33 NRC Handelsblad, 09-10-2008. *Pak slechte school nu eens echt hard aan.*
- 34 Trouw, 06-12-2008. *Omstreden islamschool krijgt nieuw bestuur.*
- 35 NRC Handelsblad, 05-12-2008. *Islamschool krijgt nieuw bestuur.*
- 36 NRC Handelsblad, 10-01-2009. *Rotterdam laat islamitische school Ibn Ghaldoun vallen.*
- 37 NRC Handelsblad, 08-07-2009. *School in sloopwijk moet sluiten.*
- 38 Trouw, 21-11-2008. *Van Bijsterveldt wil nieuw bestuur Ibn Ghaldoun.*
- 39 Inspectie van het Onderwijs (2009). *Rapport van een incidenteel onderzoek. Naar de financiële positie van isvo Ibn Ghaldoun (41214).* Directie Rekenschap, 18 mei 2009.
- 40 Inspectie van het Onderwijs (2009). *Aanpassing inrichting geïntensiveerd toezicht.* 19 januari 2009.
- 41 Inspectie van het Onderwijs(2010). *Rapport van bevindingen. Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering. ISG Ibn Ghaldoun.* Rapport vastgesteld te Utrecht op: 4 maart 2010.
- 42 Inspectie van het Onderwijs (2013). *Rapport van bevindingen. Kwaliteitsonderzoek. Islamitische Scholengemeenschap Ibn-Ghaldoun, Afdeling vmbo-tl.* Rapport vastgesteld te Utrecht op: 20 februari 2013.
- 43 Hoofdinspecteur Voortgezet Onderwijs (2010). *Gesprek 24 juni j.l. 2 juli 2010.*
- 44 Inspectie van het Onderwijs (2012). *Rapport van bevindingen. Kwaliteitsonderzoek. ISG Ibn Ghaldoun, afdeling vmbo basisberoepsgerichte leerweg.* Rapport vastgesteld te Utrecht op 27 februari 2012.
- 45 De Telegraaf, 28-08-2012. *Ibn Ghaldoun krijgt uitstel van betaling.*
- 46 Rekenschap (2012). *Geïntensiveerd financieel toezicht Ibn Ghaldoun.* 23 april 2012.
- 47 Inspectie van het Onderwijs (2013). *Rapport van bevindingen. Kwaliteitsonderzoek. Islamitische Scholengemeenschap Ibn-Ghaldoun, Afdeling vmbo-tl.* Rapport vastgesteld te Utrecht op: 20 februari 2013.
- 48 Inspectie van het Onderwijs (2013). *Rapport van bevindingen. Kwaliteitsonderzoek. Islamitische Scholengemeenschap Ibn-Ghaldoun, Afdeling vmbo-tl.* Rapport vastgesteld te Utrecht op: 20 februari 2013.
- 49 De Volkskrant, 31-05-2013. *Man opgepakt voor lekken van eindexamen Frans.*
- 50 NRC Handelsblad, 31-05-2013. *Eindexamendief had sleutel in bezit.*
- 51 Algemeen Dagblad, 12-06-2013. *Examendief blijkt zoon docent Ibn Ghaldoun.*
- 52 NRC Handelsblad, 18-06-2013. *Examenfraude: nieuwe arrestaties en een beetje inkeer.*

- 53 Algemeen Dagblad, 13-06-2013. 'Als je hebt gerommeld, loop je kans dat het uitkomt'.
- 54 NRC Handelsblad, 13-06-2013. Alleen Ibn Ghaldoun doet weer examen.
- 55 Algemeen Dagblad, 10-06-2013. School Ibn Ghaldoun ligt al jaren onder vuur.
- 56 Algemeen Dagblad, 12-06-2013. Examendief blijkt zoon docent Ibn Ghaldoun.
- 57 Algemeen Dagblad, 13-06-2013. Docent op non-actief.
- 58 Algemeen Dagblad, 18-06-2013. Nu jacht op examenfraudeurs.
- 59 De Telegraaf, 14-06-2013. Fraudeurs riskeren jarenlange celstraf.
- 60 De Telegraaf, 13-06-2013. Wantrouwen in klas explosief.
- 61 De Telegraaf, 12-06-2013. Dolkstoot in de rug.
- 62 Algemeen Dagblad, 22-06-2013. Examens dagenlang bij docent thuis.
- 63 Algemeen Dagblad, 13-06-2013. Inbraak is bijna een filmscenario.
- 64 De Telegraaf, 14-06-2013. Examenroof tot in puntjes voorbereid.
- 65 Algemeen Dagblad, 14-06-2013. Examenfraude is familiezaak.
- 66 Algemeen Dagblad, 18-06-2013. Heel 6 vwo wist van de diefstal.
- 67 Algemeen Dagblad, 22-06-2013. Een Ibn Ghaldoun-examen kostte 20 tot 250 euro.
- 68 Algemeen Dagblad, 20-06-2013. Rotterdam stuurt aan op sluiting Ibn Ghaldoun.
- 69 De Telegraaf, 20-06-2013. Examenfraude breidt zich uit als olievlek.
- 70 NRC Handelsblad, 12-06-2013. School sluiten gaat niet zomaar.
- 71 Algemeen Dagblad, 14-06-2013. Tijd voor inhaalslag islamitisch onderwijs.
- 72 Algemeen Dagblad, 15-06-2013. 'Ibn Ghaldoun blijft open'.
- 73 Algemeen Dagblad, 21-06-2013. Ouders Ibn Ghaldoun fel tegen sluiting.
- 74 Inspectie van het onderwijs, 09-08-2013. Rapport van bevindingen; onderzoek bestuurlijk handelen Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun.
- 75 Staatssecretaris van ocw, 10-09-2013. Inspectierapport bestuurlijk handelen Ibn Ghaldoun.
- 76 NRC Handelsblad, 08-10-2013. Ibn Ghaldoun failliet verklaard – school was eerder al gesloten na inspectie.
- 77 De Volkskrant, 02-10-2013. Ibn Ghaldoun failliet, islamitisch onderwijs blijft bestaan.
- 78 Inspectie van het Onderwijs, 09-08-2013. Rapport van bevindingen; onderzoek bestuurlijk handelen Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun.
- 79 Inspectie van het Onderwijs, 09-08-2013. Rapport van bevindingen; onderzoek bestuurlijk handelen Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun.
- 80 Zie onder meer: M.J.W. van Twist, in: Knaap, P. van der & A. Korsten, K. Termeer en M.J.W. van Twist (red) (2004), Trajectmanagement, Beschouwingen over beleidsdynamiek en verandering, Utrecht, Lemma.
- 81 Inspectie van het Onderwijs, 09-08-2013. Rapport van bevindingen; onderzoek bestuurlijk handelen Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun.
- 82 NRC Handelsblad, 27-09-2013. Onderzoek NRC: inspectie deed niets na tip Ibn Ghaldoun.



## Eerder in deze reeks verschenen:

### 2007

- **Reïnventing the Netherlands:**  
*de vormgeving van het openbaar bestuur*  
Tracy Metz
- **Denktanks in beweging**  
Paul 't Hart
- **Een gemakkelijke waarheid**  
*Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*  
Hans de Bruijn
- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**  
*Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*  
Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

### 2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**  
*De dwaalleer van de etatistische vermarkting*  
Marc Chavannes
- **Verschuivende verwachtingen**  
*Over de rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit*  
Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

### 2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**  
*Politiek assistenten van bestuurders als 'verborgen verbinders'*  
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries
- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**  
*Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020*  
Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes

- **De regulerende staat**

*Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties*

Ferdinand Mertens

- **Leren van tegenspraak**

*Hoe professionals en managers leren van leiderschap, resultaatgerichte sturing en toezicht*

Peter van der Knaap

## 2010

- **Figureren in het verhaal van de ander**

*Over gezagsdragers in beeld*

Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist

- **Techniek van de onmacht**

*Fatalisme in politiek en technologie*

Michel van Eeten

- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**

*Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*

Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **De logica van het ongepaste**

Rik Peeters, Martijn van der Steen, Mark van Twist

## 2011

- **Beweging bestendigen**

*Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*

Rik Peeters, Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen

## 2012

- **Open data, open gevolgen**

Josta de Hoog, Mark van Twist, Albert Meijer, Martijn van der Steen,  
Jorren Scherpenisse

## 2013

- **Pop-up publieke waarde**

*Fatalisme in politiek en technologie*

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat,  
Tobias Kwakkelstein

- **Vroege signalen, tijdige strategie**

*Beschouwing over de Early Warning systematiek van Rijkswaterstaat*

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Erna Ovaa,  
Wim van den Boogaard

- **Amarantis**

*Het verhaal achter een vertraagde val*

Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen,  
Mark van Twist, Martin Schulz