

Vergaderjaar 2018–2019

30 079

VMBO

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2018

In juni van dit jaar kwamen grote onregelmatigheden in de school-examens van VMBO Maastricht aan het licht met verstrekkende gevolgen voor de eindexamenkandidaten. Wij hebben uw Kamer hierover diverse malen bericht en op 5 juli heeft een algemeen overleg plaatsgevonden (Kamerstuk 30 079, nr. 86). Inmiddels zijn we enkele maanden verder en is er ongelooflijk veel gebeurd. Bijna alle leerlingen hebben een valide diploma en het personeel op de scholen van de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) werkt aan kwaliteitsverbetering. De leerlingen op de LVO-scholen verdienen onderwijs dat hen goed voorbereidt op hun eindexamen en hun vervolgopleiding en daar wordt door alle betrokkenen met man en macht aan gewerkt.

Toen de omvang van de onregelmatigheden bij VMBO Maastricht duidelijk werd, hadden we met alle betrokkenen maar één prioriteit. We wilden ervoor zorgen dat alle gedupeerde leerlingen alsnog zo snel mogelijk een valide diploma konden halen. Al onze inzet is daarop gericht geweest en daar staan we nog steeds volledig achter.

Het was een uitzonderlijke situatie die het uiterste van onze mensen ter plekke heeft gevraagd. We zijn hierbij ook tegen de grenzen van de regelgeving opgelopen. Gelukkig hebben de inspanningen vruchten afgeworpen en beschikken bijna alle leerlingen van VMBO Maastricht nu over hun diploma.

De situatie in Maastricht heeft ook een grotere opgave blootgelegd: op meerdere scholen binnen het LVO-bestuur is verbetering nodig. Dat blijkt uit inspectieonderzoek. Het nieuwe bestuur en de raad van toezicht dragen een grote verantwoordelijkheid voor de verbetering van het onderwijs en het is goed te zien dat zij deze handschoen hebben opgepakt. Zij kunnen daarbij rekenen op de steun van de omgeving. Minister Slob heeft alle betrokkenen – LVO, de VO-raad en de bestuurlijke

vertegenwoordigers van de gemeente Maastricht en de provincie – bij elkaar gebracht om afspraken te maken over de samenwerking.

Het bestuur van LVO heeft al eerste stappen gezet in het herstel en heeft in gesprekken aangegeven hoe ze de verbetering willen vormgeven. Het nieuwe bestuur moet de ruimte krijgen om daar – in samenwerking met de omgeving – mee aan de slag te gaan. In de komende maanden zal duidelijk moeten worden hoe de verbeteringen in de praktijk effect sorteren. We volgen dit proces op de voet. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) houdt vanuit haar rol verscherpt toezicht. In april vindt opnieuw bestuurlijk overleg plaats tussen Minister Slob en de betrokken partijen, om vast te stellen of er voldoende voortgang is.

De energie moet uitgaan naar de toekomst en beter onderwijs voor de LVO-leerlingen, maar we willen ook leren van het verleden. In deze brief informeren we uw Kamer, zoals eerder toegezegd, over de onderzoeken die de afgelopen tijd zijn uitgevoerd en de lessen die de betrokkenen hieruit trekken.

In deze brief kunt u het volgende lezen:

- I. De crisis op VMBO Maastricht: in deze paragraaf gaan we in op de besluitvorming.
- II. Rollen en verantwoordelijkheden in retrospectief: we reflecteren op ons stelsel en de verantwoordelijkheidsverdeling, ook in tijden van crisis.
- III. Onderzoeken naar de kwaliteit van LVO-scholen: we informeren u over de uitkomsten van de onderzoeken naar de kwaliteit van de andere LVO-scholen.
- IV. Bestuurlijk handelen LVO: we informeren u over de uitkomsten van het onderzoek van de inspectie naar het bestuurlijk handelen van LVO.
- V. Toezicht – onderzoek ADR: de inspectie heeft de Auditdienst Rijk gevraagd het toezicht op VMBO Maastricht te evalueren. We informeren u over de uitkomsten van dat onderzoek en de maatregelen naar aanleiding daarvan.
- VI. Examens en interventiemogelijkheden: we informeren u over de lessen die we trekken voor de schoolexamens en gaan in op de juridische aspecten daarvan.
- VII. De blik vooruit: het bestuur van LVO werkt aan verbetering van het onderwijs voor zijn leerlingen. We informeren u over deze inzet.
- VIII. Maatregelen: in deze paragraaf vindt u een resumé van de maatregelen die in gang worden gezet.

I. De crisis op VMBO Maastricht

Op 14 juni 2018 meldde een klokkenluider zich bij de inspectie met signalen over onregelmatigheden bij de schoolexamens van een leerling op VMBO Maastricht – één van de 31 schoollocaties van LVO. De inspectie is onderzoek gaan doen en stuitte gaandeweg op een probleem van enorme omvang. Het programma van toetsing en afsluiting (PTA) van de school zelf werd niet door de school nageleefd en bij alle 353 leerlingen zaten er tekortkomingen in de schoolexamens. Daardoor was niet voldaan aan het vereiste dat het schoolexamen voorafgaand aan het centraal examen moet zijn afgerond. Omdat er daarnaast zoveel tekortkomingen in het schoolexamen waren, rezen er ernstige twijfels over de waarde van hun diploma. De leerlingen hadden inmiddels het centraal examen afgelegd en hadden van hun school al gehoord of zij waren geslaagd.

Op vrijdag 22 juni hebben we na intensief overleg met onder meer de inspectie en het College voor Toetsen en Examens (CvTE) geconstateerd dat niet alleen de tekortkomingen in de schoolexamens groot waren, maar ook dat op dat moment niet viel te garanderen dat de centraal examens op een deugdelijke manier waren afgenomen. We wilden zo snel mogelijk duidelijkheid bieden aan de leerlingen die zich opmaakten voor hun diploma-uitreiking.

Toen hebben we in gezamenlijkheid besloten dat de inspecteur-generaal van het Onderwijs (hierna: inspecteur-generaal) gebruik zou gaan maken van haar bevoegdheid om de centraal examens ongeldig te verklaren. Er was op dat moment geen andere mogelijkheid dan aan deze noodrem te trekken. Een eenmaal uitgereikt diploma kan niet door OCW of de inspectie worden ingetrokken. Het intrekken van diploma's is immers een bevoegdheid van de directeur die alleen in specifieke omstandigheden kan worden ingezet. Uw Kamer is over dit voorgenomen besluit die middag geïnformeerd. In de brief hebben we aangegeven dat dit een zwaar, maar helaas onvermijdelijk besluit was.

Ons uitgangspunt is steeds geweest: we willen dat zoveel mogelijk leerlingen alsnog een diploma kunnen halen en geen jaar over hoeven te doen. Tegelijkertijd willen we recht doen aan de waarde van dat diploma. Dat is niet alleen in het belang van de leerlingen van VMBO Maastricht, maar ook van alle leerlingen in Nederland die een diploma ontvangen. Over de waarde van dat diploma mag geen twijfel bestaan.

In de dagen na de aankondiging van de inspecteur-generaal is verder onderzoek gedaan naar de school- en centraal examens. De inspecteurs hebben dag en nacht gewerkt om de onvolkomenheden in de school-examens verder in beeld te brengen. Het CvTE heeft op ons verzoek onderzocht of de centraal examens op een deugdelijke manier zijn afgenomen. Toen dat het geval bleek, heeft Minister Slob van zijn discretionaire bevoegdheid gebruik gemaakt zodat in het belang van de leerlingen de cijfers van het centraal examen tot 1 januari 2019 konden blijven staan.

Op ons verzoek is een externe bestuurder aangesteld. Zo is voorkomen dat de bestuurlijk verantwoordelijken voor de dramatische situatie ook direct verantwoordelijk waren voor het proces om leerlingen alsnog te begeleiden naar een valide diploma. Op ons verzoek heeft LVO een externe examencommissie ingesteld om de regie te voeren over het herstel van de schoolexamens.

Om te voorkomen dat de leerlingen álle ontbrekende toetsen uit het PTA van de school zouden moeten maken, heeft de externe examencommissie een bijgesteld (beperkter) PTA vastgesteld dat uitsluitend was gebaseerd op de eindtermen (de minimale leerstof die leerlingen moeten beheersen, de stof die een school kan toevoegen is achterwege gelaten). We hebben Cito gevraagd hersteltoetsen per vak te maken, zodat een leerling met een toets van maximaal 45 minuten een vak kon inhalen. Zo is voor de leerlingen de in te halen stof behapbaar gemaakt. Cito heeft een knappe prestatie geleverd met de hersteltoetsen. Hierdoor was het voor leerlingen mogelijk het gemiste werk in te halen en alsnog hun diploma te halen.

Leerlingen konden op verschillende momenten hun schoolexamens afronden. Daardoor heeft iedere leerling een eigen tempo kunnen kiezen. LVO heeft een zomerschool opgericht die leerlingen in staat stelde begeleiding te ontvangen bij het leren voor de hersteltoetsen. Hartverwarmend waren de aanmeldingen van leraren uit het land om daar een bijdrage aan te leveren.

De mbo-instellingen in de regio hebben zich verenigd in een taskforce, die in overleg met VMBO Maastricht ervoor heeft gezorgd dat alle leerlingen in augustus konden starten met hun vervolgopleiding en zo geen studievertraging opliepen.

Ook is voor deze leerlingen geregeld dat zij – bij wijze van uitzondering op de regelgeving – een reisvergoeding konden krijgen.

Van de 353 leerlingen zijn er nu 321 geslaagd, één leerling doet gespreid examen en 30 leerlingen waren al gezakt vanwege het resultaat van hun centraal examen. Nog één leerling legt aanstaande dinsdag 18 december de laatste twee hersteltoetsen af.

Terugblikkend kunnen we concluderen dat de ingrepen het gewenste effect hebben gehad. Begin december hebben we dat ook met elkaar vastgesteld tijdens een bestuurlijk overleg in Maastricht tussen Minister Slob en alle betrokkenen. De leerlingen van LVO zijn erbij gebaat dat nu met volle kracht wordt gewerkt aan beter onderwijs.

Tijdens de crisis lagen de rollen en verantwoordelijkheden soms anders dan gebruikelijk. In de volgende paragraaf reflecteren we daarop.

II. Rollen en verantwoordelijkheden in retrospectief

Aan scholen in het Nederlandse onderwijsstelsel komt een hoge mate van autonomie toe. De OESO kenmerkt de autonomie van scholen als een belangrijke succesfactor van het Nederlandse onderwijsstelsel. Daar ligt vertrouwen aan ten grondslag. De schoolexamens behoren tot het domein van de school. In de regel gaat dat goed. Bij VMBO Maastricht is dit misgegaan, met grote gevolgen.

Ook in de situatie waarin het misgaat, blijft het feitelijk de verantwoordelijkheid van het bestuur om het op te lossen. De geëigende weg zou zijn dat de inspectie een herstelopdracht aan het bestuur geeft. In de situatie van afgelopen zomer ontbrak de tijd om aan herstel te werken en was de inschatting dat een crisis van deze omvang het organisatorisch vermogen van de school ver te boven ging.

Vanuit onze maatschappelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het onderwijs en de leerlingen, hebben wij feitelijk een deel van de verantwoordelijkheden overgenomen. De inspectie heeft dit gedaan door de gegevens rond het schoolexamens en het PTA te ordenen. OCW heeft aangedrongen op het instellen van een onafhankelijke externe examencommissie en de aanstelling van een interim-bestuurder. OCW heeft verder Cito de opdracht gegeven om hersteltoetsen te maken.

Wat we hiervan leren is dat er in het systeem van autonomie en vertrouwen in schoolbesturen situaties kunnen zijn waarin deze verantwoordelijkheidsverdeling niet houdbaar is. Als een bestuur niet in staat is om haar verantwoordelijkheden te dragen, verschuiven deze verantwoordelijkheden. Daarbij constateren we dat het ons beschikbare instrumentarium eigenlijk niet geschikt is, omdat we geen directe formele sturingsmogelijkheden hebben om op korte termijn maatregelen te treffen. Het instrumentarium heeft een lange doorlooptijd en is gericht op verbetering van het bestuurlijk handelen. Dat volstaat in reguliere situaties, maar kan tekortschieten in tijden van crisis.

Gelukkig komen situaties als deze niet vaak voor in het onderwijs. Maar de verschillende sectoren overziend, hebben zich de afgelopen jaren crises voorgedaan. Deze eerdere situaties hebben geleid tot structurele maatregelen, zoals onder andere de versterking van de positie van

examencommissies in het hoger onderwijs, de invoering van de aanwijzingsbevoegdheid bij wanbestuur, de verbetering en beveiliging van de centrale examens en de versterking van de interne governance. Bij enkele van deze situaties, en zeker bij LVO-Maastricht, was sprake van een acute noodzaak om in het belang van leerlingen of studenten direct maatregelen te kunnen nemen, terwijl bij het bevoegd gezag op dat moment onvoldoende bestuurskracht aanwezig was om adequaat te handelen.

We werken daarom een aanvullend (bestuursrechtelijk) instrumentarium uit dat passend en effectief is om in crisissituaties adequaat en snel te kunnen handelen, indien het belang van leerlingen, studenten en het onderwijs dit vereist. Het gaat hier om instrumenten die uitdrukkelijk van tijdelijke aard zijn en niet beogen in te grijpen in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en instellingen. Voor de zomer zullen wij uw Kamer hierover informeren.

III. Onderzoeken naar de kwaliteit van LVO-scholen¹

De inspectie voerde in mei 2018 onderzoek uit op VMBO Maastricht. Toen de examen crisis zich voordeed, heeft de inspectie besloten dit onderzoek uit te breiden naar een kwaliteitsonderzoek en dit onderzoek ook te doen op andere scholen van LVO. Ook heeft de inspectie een zogenoemd specifiek onderzoek verricht naar de examens op VMBO Maastricht. Dit onderzoek is op 4 oktober jongstleden gepubliceerd op de website van de inspectie. Hieronder gaan wij in op de uitkomsten van de onderzoeken.

Specifiek onderzoek examens VMBO Maastricht

De inspectie heeft tussen 19 en 28 juni van dit jaar onderzoek gedaan op VMBO Maastricht. De hoofdvraag van het onderzoek luidde: verloopt de toetsing en afsluiting zorgvuldig?

De conclusie van dit onderzoek was dat de toetsing en afsluiting op VMBO Maastricht niet zorgvuldig verliep. De school volgde zowel de landelijke als de schooleigen regels niet. Er werden bijvoorbeeld meerdere PTA's tegelijkertijd gehanteerd. De inspectie heeft de herstelopdracht gegeven om alle eindexamenkandidaten alsnog in de gelegenheid te stellen het schoolexamen naar behoren af te ronden.

De eerder genoemde externe examencommissie heeft de herstelopdracht uitgevoerd. Er is ook gekeken naar de leerlingen die vorig jaar in hun voorlaatste jaar zaten en dit schooljaar eindexamen afleggen op VMBO Maastricht. De school heeft inmiddels een nieuw PTA dat de goedkeuring van de inspectie kan wegdragen en de eventuele achterstanden van de leerlingen die nu in hun examenjaar zitten, zijn weggewerkt. De inspectie monitort of de schoolexamens dit jaar netjes volgens het PTA en het examenreglement verlopen.

Kwaliteitsonderzoeken LVO

De situatie op VMBO Maastricht wierp vragen op over de kwaliteit van het onderwijs van de overige LVO-scholen. Daarom heeft de inspectie alle 31 LVO-schoollocaties onderworpen aan een expertanalyse. Met die expertanalyse is op basis van onder andere de toezichthistorie, signalen, schorsingen/verwijderingen, onderwijsresultaten, jaarverslagen en informatie over het schoolklimaat gekeken naar potentiële risico's. Er kwamen elf scholen (met 31 afdelingen) uit die nader zijn onderzocht (via een specifiek onderzoek). Bij zes van de elf scholen is het specifieke

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

onderzoek lopende het proces omgezet in een kwaliteitsonderzoek, omdat tijdens het onderzoek werd vermoed dat de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen onvoldoende of zeer zwak zou kunnen zijn.

De uitkomst van de onderzoeken is in het kort:

- Zeven afdelingen (de zes afdelingen van VMBO Maastricht en een afdeling van het Sophianum in Gulpen) zijn zeer zwak.
- Zes afdelingen op vier locaties zijn onvoldoende.
- Op twee scholen zijn tekortkomingen geconstateerd in het PTA die betrekkingen hebben op het derde leerjaar.
- Bij de meeste scholen zijn het didactisch handelen en het aanbod op orde.
- Aspecten die op veel scholen onvoldoende zijn, zijn: zicht op ontwikkeling en begeleiding van de leerlingen, onderwijstijd, kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur.

Er zijn herstelopdrachten voor de verschillende scholen geformuleerd, die eind 2019 moeten zijn uitgevoerd. Met herstelopdrachten geeft de inspectie aan op welke punten het onderwijs aantoonbaar moet verbeteren. Het gaat bijvoorbeeld om naleving van de regelgeving over onderwijstijd en het hebben van zicht op de ontwikkeling van leerlingen. Afdelingen die het oordeel zeer zwak kregen – op de scholen VMBO Maastricht en het Sophianum in Gulpen – moeten, net als alle andere zeer zwakke afdelingen, binnen een jaar verbeteren.

De inspectie gaat onverminderd door met het verscherpt toezicht op LVO. Wij blijven ten volle betrokken en bieden ondersteuning. Zo worden de onderdelen van LVO die onvoldoende of zeer zwak zijn, bijgestaan door het door OCW gefinancierde programma Leren Verbeteren en komt er een klankbordgroep met ervaren bestuurders om mee te denken met het bestuur. In april komt er opnieuw bestuurlijk overleg tussen Minister Slob, LVO, de VO-raad en de regionale partners. Afhankelijk van de voortgang worden dan ook benodigde aanvullende maatregelen besproken. We informeren uw Kamer daarover.

We kunnen ons goed voorstellen dat er vragen zijn over de onderwijskwaliteit op de niet-onderzochte scholen van LVO. Uit de expertanalyse kwamen weliswaar geen grote risico's naar voren, maar het is belangrijk om nog wat dieper te kijken. Daarom zal de inspectie dit onderzoeken door de zelfevaluatie van deze scholen te verifiëren.

IV. Bestuurlijk handelen LVO²

Stichting LVO is een bestuur dat voortgezet onderwijs aanbiedt op 31 locaties, verspreid over heel Limburg. Op de 31 locaties wordt onderwijs gegeven in 88 afdelingen, van praktijkonderwijs tot en met vwo. De scholen zijn verdeeld in zes geografische clusters. Elk cluster heeft een centrale directie en elke locatie heeft een locatiedirecteur. De centrale directie wordt aangestuurd door het college van bestuur en geeft op haar beurt leiding aan de locatiedirecteuren.

Op veel plekken, waaronder in uw Kamer, zijn vragen gesteld over het handelen van het bestuur van LVO. De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de manier waarop het bestuur de scholen aanstuurt en zorgdraagt voor de onderwijskwaliteit. Daarbij is ook gekeken naar het functioneren van het intern toezicht en de medezeggenschap.

De inspectie komt tot onder meer de volgende conclusies:

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- Het bevoegd gezag stuurt op hoofdlijnen en controleert onvoldoende de resultaten in de praktijk. Het is daardoor mogelijk gebleken dat de kwaliteit van een school onvoldoende is, zonder dat het college van bestuur daarvan op de hoogte is.
- Het bestuur geeft onvoldoende invulling aan kwaliteitszorg. Er is weliswaar een stelsel van kwaliteitszorg, maar dit leidt niet tot verbetering van het onderwijs. Het bestuur voldoet dan ook niet aan de wettelijke voorschriften op dit punt.
- Zowel het college van bestuur als de raad van toezicht hebben bij VMBO Maastricht nagelaten de noodzakelijke maatregelen te treffen voor het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs.
- De raad van toezicht heeft onvoldoende zicht op het functioneren van het college van bestuur en is de afgelopen jaren niet in staat geweest om zijn interne toezicht zo in te richten dat de raad de problematiek had kunnen signaleren.
- De klachtenafhandeling is onvoldoende transparant.
- Het bestuur voldoet aan de WNT-regelgeving en het bestuur functioneert integer.
- Het financieel beheer is voldoende. De inspectie signaleert wel financiële risico's voor de middellange termijn.

Naar aanleiding van deze kritische beoordeling zijn de voorzitter van het college van bestuur en de voorzitter van de raad van toezicht opgestapt. Wij vinden dat een verstandig besluit.

Het bestuur heeft op twee manieren een schriftelijke reactie gegeven op het rapport van de inspectie over het bestuurlijk handelen: met een bestuurlijke reactie en een zienswijze. De zienswijze – toegestuurd door het huidige bestuur, grotendeels verwoord door het vorige bestuur – reflecteert de gevoelens over het onderzoek door de inspectie. In de bestuurlijke reactie richt het nieuwe bestuur de blik vooruit. Conform artikel 20, vierde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) heeft de inspectie beide reacties aan het rapport toegevoegd.

LVO kan gerekend worden tot de grote schoolbesturen. Een groot schoolbestuur kan in het algemeen door zijn omvang beter investeren in professionaliteit. Een nadrukkelijk aandachtspunt is dat het bestuur op grote afstand van de scholen kan staan en daardoor minder zicht kan hebben op problemen die spelen. Bij LVO was hier sprake van.

We vinden dat in het toezicht meer rekening moet worden gehouden met de omvang van een schoolbestuur. Er zou meer aandacht moeten uitgaan naar de (mogelijke) afstand van een bestuur tot de scholen en de manier waarop dat bestuur zorgt dat het een beeld heeft van wat er op de scholen gebeurt.

In het bestuurlijk toezicht zal de inspectie daarom op ons verzoek bij grote besturen extra alert zijn en nagaan of dat bestuur zicht heeft op de kwaliteit van de scholen. De inspectie vraagt een groot bestuur om te laten zien hoe het zicht houdt op de kwaliteit en de resultaten in de praktijk, zeker als het gaat om toetsing en examinering. Dit komt terug in de rapporten.

V. Toezicht – onderzoek ADR³

De inspecteur-generaal heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd het inspectietoezicht op VMBO Maastricht te onderzoeken vanaf diens oprichting in augustus 2015 tot aan de examencrisis. Hierbij gaat het om

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het feitelijk handelen van de inspectie, de context van dat handelen (vigerende toezichtkaders, verantwoordelijkheidsverdeling, instrumentarium en capaciteit), de vraag naar wat de inspectie anders had kunnen doen en welke verbeterpunten er zijn voor de inspectie.

Het ADR-rapport bevat drie belangrijke constatering. De ADR stelt als eerste dat de inspectie bij het toezicht op VMBO Maastricht heeft gehandeld volgens de huidige toezichtregels. Daarbij is – ook conform eigen toezichtregels – niet specifiek naar de uitvoering van het schoolexamen gekeken en daardoor heeft de inspectie de onvolkomenheden niet waargenomen. Achteraf gezien had de inspectie wel aanleiding kunnen zien om de voortgang van het schoolexamen te onderzoeken, stelt de ADR.

De ADR stelt in de tweede plaats dat de onder tijdsdruk genomen beslissing om alle centrale examens ongeldig te verklaren, de eenzijdige communicatie hierover met ouders en de gebrekkige samenwerking met LVO hebben geresulteerd in een mate van onrust die wellicht had kunnen worden voorkomen.

Een derde belangrijk element in het rapport is de omgang met signalen door de inspectie. Tussen 2016 en 2018 zijn 28 meldingen over VMBO Maastricht gedaan bij de inspectie. De meldingen zijn – zoals gebruikelijk – terechtgekomen bij de contactinspecteur. Die signalen hebben ervoor gezorgd dat de inspectie bij VMBO Maastricht is gaan kijken naar lesuitval. De ADR vindt de communicatie aan ouders die een melding doen te beperkt. Daarnaast hebben de signalen er niet toe geleid dat de inspectie is gaan kijken naar het schoolexamen, terwijl die verbanden volgens de ADR wel gelegd hadden kunnen worden.

De ADR stelt vast dat de inspectie in haar toezicht op LVO conform de toezichtregels, die hun grondslag vinden in de WOT, heeft gehandeld. De ADR concludeert echter ook dat de crisis bij VMBO Maastricht aanleiding geeft om de werkwijze, het toezicht en de regels tegen het licht te houden.

Het is goed dat de ADR constateert dat de inspectie conform de toezichtregels heeft gehandeld. Tegelijkertijd zijn wij met de ADR van mening dat we kunnen en moeten leren van uitzonderlijke gebeurtenissen zoals deze, die de vraag opwerpen of de bestaande kaders volstaan. Ook de inspectie geeft dat in haar reactie op het ADR-rapport aan. De ADR doet daar een aantal aanbevelingen voor. We lopen de aanbevelingen langs en geven aan hoe deze worden opgevolgd.

Aanbeveling 1. Breng het interne toezicht bij onderwijsinstellingen meer in positie.

Het intern toezicht is een belangrijke waarborg voor kwaliteit van bestuur. Daarom maakt OCW afspraken met de VTOI-NVTK, waarin de toezichthouders in het vo zijn verenigd, over hoe we het intern toezicht kunnen versterken. Komend jaar organiseren we in dat kader ook een gezamenlijke werkbijeenkomst met intern toezichthouders over professionalisering.

De inspectie levert actief een bijdrage aan de professionaliseringsactiviteiten van VTOI-NVTK. En in haar bestuursgerichte toezicht spreekt de inspectie bij de vierjaarlijkse onderzoeken bij besturen altijd ook met de interne toezichthouder. In dit gesprek stelt de inspectie nadrukkelijker het zicht van de intern toezichthouder op de onderwijskwaliteit en de borging van toetsing en examinering aan de orde.

Aanbeveling 2. Investeer verder in het inzicht wat er bij scholen en op de werkvloer rondom het PTA gebeurt.

De laatste jaren maakte het schoolexamen geen onderdeel uit van het onderzoekskader en het resultatenmodel van de inspectie. We zien dat een tekortschietende organisatie van de schoolexamens in uitzonderlijke gevallen tot grote problemen kan leiden.

De borging van de kwaliteit van de schoolexamens wordt daarom vast onderdeel van de gesprekken van de inspectie met besturen. Bij signalen of klachten over de PTA's spreekt de inspectie besturen en intern toezichthouders daarop aan. Als de inspectie risico's ziet rond de kwaliteitsborging van de schoolexamens, stelt zij eerder een specifiek onderzoek in.

Aanbeveling 3. Werk toe naar risicodetectie op basis van een totaalbeeld van een onderwijsinstelling en haar omgeving.

De inspectie besteedt voortaan in het toezicht meer aandacht aan de regionale context en lokale ontwikkelingen. De regionale context en ontwikkelingen krijgen standaard een plek in de expertanalyses.

Aanbeveling 4. Wees meer toegankelijk en benut als inspectie systematisch de meldingen en signalen van ouders, docenten en leerlingen.

Er had meer aandacht kunnen uitgaan naar de signalen die de inspectie ontving over VMBO Maastricht. We hebben de inspectie gevraagd het combineren en het wegen van signalen te versterken.

De inspectie gaat de omgang met signalen verbeteren. Hiertoe gaat zij onder meer de signalen periodiek op managementniveau bespreken, worden signalen beter doorgeleid aan de verschillende onderdelen binnen de inspectie en krijgen signalen een vaste plek in de inspectierapporten over besturen en scholen. De inspectie zal duidelijker zijn in wat ouders en leerlingen wel en niet van de inspectie kunnen verwachten als zij een melding doen. Dit is al doorgevoerd in de informatie die aan melders wordt verstrekt. Bij al deze acties leert de inspectie waar mogelijk van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Aanbeveling 5. Voor de korte termijn: werk aan herstel van de relatie met ouders en met LVO.

De inspectie maakt afspraken over onder meer het toezicht op de herstelopdrachten. De inspectie gaat met de ouders in gesprek.

Aanbeveling 6. Treed bij een toekomstige crisissituatie de-escalerend op en communiceer helder over de gevolgen.

Over het crisismanagement en de communicatie stelt de inspecteur-generaal dat dit beter kan. Ook wij vinden dat we als departement kunnen leren van deze casus. Zo hebben we ervaren dat dit soort crises een beroep doet op communicatie met de omgeving die het vermogen van de communicatieafdeling van een school of bestuur ver te boven gaan. Daar hadden we de regie moeten kunnen overnemen. Dit punt wordt betrokken bij de aangekondigde uitwerking van het juridische instrumentarium bij crises.

Aanbeveling 7. Onderzoek de mogelijkheid algemene conservatoire maatregelen op te nemen in wet- en regelgeving over de examens.

In de volgende paragraaf lichten we toe hoe wij uitvoering geven aan deze aanbeveling.

De inspectie is op basis van de WOT toezichthouder op het onderwijs. De WOT voorziet in waarborgen voor onafhankelijk toezicht, bijvoorbeeld doordat de wijze van onderzoek en de op wettelijke deugdelijkheidseisen gebaseerde onderzoekskaders daarin zijn verankerd.

Het was een uitzonderlijke situatie die niet eerder is voorgekomen en die niet alleen het toezicht op de proef stelt, maar ook de werkwijze van de inspectie. Meldingen van ouders, leerlingen en anderen kunnen belangrijke informatie over de onderwijskwaliteit verschaffen. Ook kunnen ze aanwijzingen bevatten of de voornemens van een bestuur wel goed uitwerken op de verschillende onderwijslocaties. Ook regionale ontwikkelingen en de lokale context kunnen daarvoor een indicator zijn, zoals een reorganisatie in combinatie met intensieve samenwerking van onderwijslocaties met verschillende culturen. Dit zijn dan ook elementen die meer aandacht verdienen in het toezicht van de inspectie.

Goed toezicht houden is meer dan alleen de regels handhaven. Het betekent ook sensitief handelen, bijvoorbeeld naar aanleiding van signalen of specifieke omstandigheden. De inspectie heeft bij de invoering van het vernieuwde toezicht laten zien dat zij leert van ervaringen en waar mogelijk verbeteringen doorvoert in de toezichtspraktijk. Dat verwachten wij ook nu van de inspectie.

VI. Examens en interventiemogelijkheden

VMBO Maastricht geeft ook aanleiding om naar de organisatie van schoolexamens te kijken. We weten dat scholen – naar aanleiding van de situatie bij VMBO Maastricht – gericht naar hun PTA's hebben gekeken en dat er scholen zijn die verbeteringen hebben doorgevoerd. Zoals eerder gemeld, heeft de VO-raad een onafhankelijke commissie ingesteld, onder leiding van hoogleraar onderwijskunde en voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam mevrouw Ten Dam. Deze commissie heeft aangegeven de kwaliteit van de organisatie van het schoolexamen te onderzoeken. Dit onderzoek moet aanbevelingen opleveren voor verbetering daarvan. Dat komt te laat voor deze brief, maar Minister Slob zal uw Kamer het rapport begin volgende week doen toekomen, voorzien van een eerste reactie. Daarbij gaat hij ook in op het advies van de Onderwijsraad van gisteren 13 december over toetsing en examinering (*Toets wijzer*) voor zover dat raakt aan deze casus. We bekijken de uitkomsten van beide adviezen in samenhang. Enerzijds om te komen tot een stevige set maatregelen die de examenorganisatie versterkt. Anderzijds, en daar waarschuwt de Onderwijsraad ook voor in zijn advies, om te voorkomen dat naar aanleiding van deze situatie in de valkuil van een risico-regelreflex wordt gestapt.

Minister van Engelshoven heeft tijdens het algemeen overleg in juli gezegd dat scholen in de toekomst ouders en leerlingen beter moeten meenemen in het examenproces. We vinden dat het de standaard moet zijn op elke school dat met ouders en leerlingen een formele afronding van het schoolexamen plaatsvindt voordat het centraal examen begint. Ook dát moet onderdeel uitmaken van een goede examenorganisatie. Ons uitgangspunt daarbij is dat scholen dit regelen, zonder dat het leidt tot een onnodige belasting van de schoolorganisatie. We bekijken hoe dit het beste vormgegeven kan worden in samenhang met de uitkomsten en opvolging van het onderzoek van de commissie Ten Dam.

Vooruitlopend op de reactie op het advies van Ten Dam kondigen we aan de organisatie van de schoolexamens te verbeteren en het juridisch instrumentarium kritisch te bezien.

Op basis van de huidige wetgeving zijn belangrijke verplichtingen en bevoegdheden ten aanzien van de examens neergelegd bij het bevoegd gezag en de schoolleider. En dat is ook logisch, want het afnemen en beoordelen van examens is een kerntaak van een VO-school. Dit vraagt om een goede kwaliteitsborging.

De examensecretaris kan een belangrijke rol vervullen als coördinator van de examenorganisatie in de school. De positie van de examensecretaris verdient dan ook versterking. Het Platform Examensecretarissen, een landelijk netwerk voor de ondersteuning en training van examensecretarissen in het voortgezet onderwijs, kan daar een rol in spelen. Ook biedt de VO-raad handvatten voor schoolleiders om de examenorganisatie goed in te richten. We roepen scholen op om van deze instrumenten gebruik te maken om de invulling van de examenorganisatie tegen het licht te houden. Daarnaast willen we, samen met deze partijen, aan de hand van de uitkomsten van de commissie Ten Dam, kijken hoe de examenorganisatie binnen de school nog verder kan worden versterkt. Daarin nemen we mee in hoeverre de informatievoorziening over de examenregels in het vmbo toereikend is en verheldering nodig heeft. Voor de vmbo-leraren subsidieert OCW een bijscholingsaanbod, ook gericht op de kwaliteit van de (school)examinering.

In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs wordt gewerkt met examencommissies. Het achterliggende idee daarbij is dat zij een sterkere, onafhankelijker positie kunnen innemen ten opzichte van de onderwijsinstelling. Examencommissies zijn verantwoordelijk voor de organisatie, afname en beoordeling van examens en staan meer op afstand. Gelet op de kleinere schaal in het voortgezet onderwijs is het de vraag of je die examencommissies zo één op één moet transporteren naar het voortgezet onderwijs. Maar een sterker orgaan dat meer op afstand staat en daardoor onafhankelijker is, zou ook voor het voortgezet onderwijs een goed idee kunnen zijn.

De ADR doet de aanbeveling om de mogelijkheid te onderzoeken om algemene conservatoire maatregelen over de examens op te nemen in wet- en regelgeving. Daarover het volgende. We betrekken deze aanbeveling bij de uitwerking van het aanvullend (bestuursrechtelijk) instrumentarium, zoals aangekondigd in paragraaf II van deze brief.

VII. De blik vooruit

Het is goed om terug te kijken en ervaringen met elkaar te delen. Daar is de afgelopen maanden de ruimte voor geweest, ook naar aanleiding van de diverse onderzoeksrapporten. Om partijen bij elkaar te brengen hebben wij bestuurlijk overleg geëntameerd tussen Minister Slob, LVO, de provincie, de gemeente Maastricht, de VO-raad en de inspectie. Het was een goed en constructief overleg met alle betrokkenen. Er is gereflecteerd en teruggekeken op de afgelopen maanden, maar er is ook over de toekomst gesproken. In het voorjaar brengt Minister Slob alle partijen weer bij elkaar voor bestuurlijk overleg. Het is nu zaak vooruit te kijken en te werken aan het herstel. Dat zijn we aan de leerlingen van LVO verplicht.

Het nieuwe bestuur moet de ruimte krijgen om deze verantwoordelijkheid te nemen. We hebben waardering voor de interim-bestuurder die in juli is ingevlogen en al het nodige herstel in gang heeft gezet. De inspectierapporten zijn niet afgewacht, maar LVO heeft vanaf september al gewerkt

aan kwaliteitsverbetering. Zo is bijvoorbeeld een toegankelijke administratie opgezet waarin lesuitval – een van de problemen bij VMBO Maastricht – wordt geregistreerd. Ook is er een door OCW bekostigd verbeterprogramma ingeschakeld voor de zeer zwakke en onvoldoende afdelingen.

Het nieuwe bestuur van LVO staat voor de grote opgave om het onderwijs te verbeteren en het vertrouwen van ouders en leerlingen te herwinnen. Uiterlijk eind 2019 moeten alle herstelopdrachten zijn uitgevoerd, zowel op school- als bestuursniveau. Het is ook een maatschappelijke opgave die bij het bestuur ligt, in samenwerking met de omgeving. Bij deze complexe opgave laat ze een aantal andere ervaren onderwijsbestuurders meedenken via een vorm van intervisie.

De nieuwe bestuursvoorzitter werkt samen met de rest van het bestuur aan een strategische agenda voor LVO. Het bestuur ziet in dat er in het verleden teveel afstand was tussen het bestuur en de scholen. Dat wil het verbeteren en het wil samen met de scholen werken aan goed onderwijs. We hebben waardering voor het feit dat het bestuur de verantwoordelijkheid wil nemen voor het herstel. Het nieuwe bestuur en de raad van toezicht verdienen de ruimte om te bouwen aan de toekomst. Wij blijven dit vanzelfsprekend nauwlettend volgen.

VIII. Maatregelen

De leerlingen hebben steeds centraal gestaan bij de aanpak van de crisis op VMBO Maastricht. Zoals de heer Van Meenen tijdens het algemeen overleg op 5 juli zo mooi zei: «De leerlingen zijn prioriteit 1 tot en met 354». We kunnen vaststellen dat die inzet succesvol is geweest; bijna alle leerlingen van VMBO Maastricht hebben nu een valide vmbo-diploma.

Terugkijkend op de aanpak zijn er ook lessen te leren en conclusies te verbinden aan het optreden van alle betrokkenen. In deze brief hebben we de volgende vervolgacties aangekondigd:

- De inspectie houdt verscherpt toezicht op LVO.
- Om zicht te krijgen op de onderwijskwaliteit gaan de niet-onderzochte scholen van LVO zelfevaluaties opstellen en de inspectie verifieert deze.
- In april vindt opnieuw bestuurlijk overleg plaats tussen Minister Slob, LVO, de VO-raad en de regionale partners. Dan bezien we of in de eerste maanden voldoende voortgang is geboekt en of aanvullende maatregelen nodig zijn. We informeren uw Kamer hierover.
- In het bestuurlijk toezicht is de inspectie bij grote besturen extra alert en gaat na of dat bestuur zicht heeft op de kwaliteit van de scholen. De inspectie vraagt een groot bestuur om te laten zien hoe het zicht houdt op de kwaliteit en de resultaten in de praktijk, zeker als het gaat om toetsing en examinering. Dit komt terug in de rapporten.
- We werken een aanvullend (bestuursrechtelijk) instrumentarium uit dat passend en effectief is om in crisissituaties adequaat en snel te kunnen handelen, indien het belang van leerlingen, studenten en het onderwijs dit vereist. Hierbij wordt ook het punt over crisiscommunicatie en de aanbeveling van de ADR over de regelgeving rond examens betrokken. Voor de zomer informeren we u hierover.
- OCW maakt afspraken met de VTOI-NVTK over hoe het intern toezicht kan worden versterkt. Komend jaar organiseren we in dat kader ook een gezamenlijke werkbijeenkomst met intern toezichthouders over professionalisering.
- De inspectie levert actief een bijdrage aan de professionaliseringsactiviteiten van VTOI-NVTK. In het bestuursgerichte toezicht spreekt de inspectie altijd ook met de interne toezichthouder. In dit gesprek wordt

nadrukkelijker het zicht van de intern toezichthouder op de onderwijskwaliteit en de borging van toetsing en examinering aan orde worden gesteld.

- De borging van de kwaliteit van de schoolexamens wordt vast onderdeel van de gesprekken van de inspectie met besturen. Bij signalen of klachten over de PTA's spreekt de inspectie besturen en intern toezichthouders daarop aan. Als de inspectie risico's ziet rond de kwaliteitsborging van de schoolexamens, stelt zij eerder een specifiek onderzoek in.
- De regionale context en lokale ontwikkelingen krijgen standaard een plek in de expertanalyses.
- De omgang van de inspectie met signalen wordt verbeterd. Hiertoe gaat de inspectie onder meer de signalen periodiek op managementniveau bespreken, worden signalen beter doorgeleid aan de verschillende onderdelen binnen de inspectie en krijgen signalen een vaste plek in de inspectierapporten over besturen en scholen. De inspectie zal duidelijker zijn in wat ouders en leerlingen wel en niet van de inspectie kunnen verwachten als zij een melding doen. Dit is al doorgevoerd in de informatie die aan melders wordt verstrekt. Bij al hun acties leert de inspectie waar mogelijk van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.
- De inspectie maakt afspraken met LVO over onder meer het toezicht op de herstelopdrachten. De inspectie gaat met de ouders in gesprek.
- OCW maakt afspraken met de sector over de versterking van de examenorganisatie op scholen.
- OCW onderzoekt de mogelijkheid om algemene conservatoire maatregelen over de examens op te nemen in wet- en regelgeving. We informeren uw Kamer voor de zomer hierover.
- Uw Kamer ontvangt begin volgende week het rapport van de commissie Ten Dam over de schoolexamens en onze eerste reactie daarop.

Tot slot

De leerlingen van de LVO-scholen in Limburg verdienen – net als iedere andere leerling – goed onderwijs. Het is aan het bestuur om deze grote uitdaging – in samenwerking met de omgeving – te realiseren. De inspectie ziet hierop toe en we blijven dit vanzelfsprekend nauwlettend volgen.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven