

Vergaderjaar 2018–2019

30 079

VMBO

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2019

Vorig jaar heb ik uw Kamer een aantal keer geïnformeerd over de onregelmatigheden in de schoolexamens bij VMBO Maastricht en de onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) bij de scholen en het bestuur van de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO). Ik heb toegezegd om u voor de zomer te informeren over de voortgang bij VMBO Maastricht en LVO. In deze brief kom ik aan deze toezegging tegemoet. Tevens ga ik in op enkele andere toezeggingen en moties naar aanleiding van VMBO Maastricht.

Ongeveer een jaar geleden kwamen de grote onregelmatigheden in de schoolexamens bij VMBO Maastricht aan het licht. Dit leidde begrijpelijk tot veel onrust onder leerlingen en ouders van deze school. De situatie had dan ook verstrekkende gevolgen voor de leerlingen. Gelukkig heb ik u in december jl. kunnen melden dat op een na alle leerlingen alsnog een valide diploma hebben ontvangen en alle leerlingen gestart zijn op een vervolgonderwijs (Kamerstuk 30 079, nr. 92).

De situatie in Maastricht heeft er ook toe geleid dat meerdere afdelingen van verschillende scholen en het bestuur van LVO onder verscherpt toezicht zijn komen te staan van de inspectie. Meteen na de onderzoeken in september zijn het bestuur, de raad van toezicht en het personeel hard aan de slag gegaan om de kwaliteit van het onderwijs en het bestuurlijk handelen te verbeteren. Een klankbordgroep, bestaande uit ervaren bestuurders, is hierbij voor het bestuur een goede gesprekspartner gebleken. In de brief aan uw Kamer van december jl. heb ik u ook geïnformeerd over het bestuurlijke overleg dat ik op 6 december heb gevoerd met LVO, de provincie Limburg, de gemeente Maastricht, de VO-Raad en de inspectie. In dit overleg is gesproken over de vraagstukken waar LVO voor staat en de rol van de betrokkenen hierbij.

In vervolg op dit bestuurlijk overleg heb ik op 24 april dezelfde partijen weer bijeengebracht met als doel de voortgang te bespreken en de

vraagstukken waar in het eerdere bestuurlijk overleg over gesproken is. Het bestuur van LVO heeft mij geïnformeerd over de genomen maatregelen. Ook heeft de inspectie aangegeven wat haar beeld is van de voortgang. Dit was een goed en constructief gesprek waarin naar voren kwam dat er positieve ontwikkelingen zijn en waarin ook zorgen zijn gedeeld.

Hierna zal ik ingaan op de voortgang bij VMBO Maastricht en LVO en het toezicht van de inspectie. Hierbij beschrijf ik per onderwerp hoe ik invulling geef aan de bijbehorende moties en toezeggingen.

Voortgang kwaliteitsverbetering

Verbetering van de kwaliteit bij de scholen

De inspectie oordeelde in december dat er op een school op alle afdelingen sprake is van zeer zwakke kwaliteit en op een andere school bij een afdeling. Daarnaast is bij zes afdelingen op vier locaties sprake van onvoldoende kwaliteit. Al deze afdelingen hebben herstelopdrachten gekregen van de inspectie en deze moeten in het najaar 2019 zijn uitgevoerd. Over deze herstelopdrachten voert de inspectie met enige regelmaat voortgangsgesprekken met het bestuur, de leiding van de diverse scholen en soms ook (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden, leraren, leerlingen of andere medewerkers van scholen. De onderzoeken met een oordeel over de kwaliteitsverbetering zullen in het najaar plaatsvinden.

In januari van dit jaar heeft de inspectie in vervolg op het onderzoek van juni vorig jaar een specifiek onderzoek uitgevoerd op VMBO Maastricht naar de kwaliteit van de schoolexamens. De inspectie heeft geoordeeld dat de kwaliteit van de schoolexamens op orde is en dat de hersteloperatie naar behoren is uitgevoerd. De school bewaakt zorgvuldig dat leerlingen alle schoolexamens afleggen.

Uit het bestuurlijk overleg van april maak ik op dat het bestuur en de diverse scholen voor het uitvoeren van de overige herstelopdrachten en het verbeteren van de kwaliteit op alle afdelingen vooralsnog op schema liggen. Bij het verbeterproces maken de scholen gebruik van de ondersteuning uit het project Leren verbeteren.

Ondanks deze positieve ontwikkeling zijn er zeker ook nog aandachtspunten te benoemen. Het gaat onder meer om de lesuitval bij VMBO Maastricht, de continuïteit van het bestuur en de problematiek in de kwaliteitscultuur op de scholen met onvoldoende kwaliteit. Uit het gesprek met zowel het bestuur als de inspectie maak ik op dat hier oog voor is, en dat voortgang wordt geboekt, maar het ook zaken zijn die niet eenvoudig op de korte termijn zijn op te lossen.

We hebben gezien dat ouders en leerlingen van VMBO Maastricht zich nog steeds zorgen maken als het gaat om het onderwijs en de lesuitval. Ik begrijp heel goed dat ouders en leerlingen hier kritisch naar kijken en blijvend aandacht voor vragen. De inspectie heeft in de periode van 1 augustus 2018 tot en met 11 maart 2019 zeventien signalen over lesuitval en onderwijs ontvangen. Deze zijn besproken met het bestuur en de school. En zowel de inspectie als het bestuur hebben gesprekken gevoerd met de ouders, die een signaal hebben doorgegeven. Hierbij komt de inspectie tegemoet aan de toezegging om in gesprek te gaan met ouders van VMBO Maastricht. Tevens zal de inspectie na het onderzoek naar herstel dat in het najaar plaatsvindt nog een brief sturen aan de ouders van de huidige leerlingen en de ouders van de examenkan-

didaten van vorig jaar met daarin uitgelegd wat zij het afgelopen jaar heeft gedaan met signalen en welke toezichtsactiviteiten zij heeft uitgevoerd bij VMBO Maastricht.

Naast het verscherpt toezicht op de scholen die onvoldoende kwaliteit hebben, hebben op verzoek van de inspectie de niet-onderzochte scholen van LVO zelfevaluaties uitgevoerd. Deze zelfevaluaties worden op dit moment door het bestuur geëvalueerd. Daarna zullen deze besproken worden met de inspectie.

Zowel de inspectie als het bestuur hebben in het gesprek met mij aangegeven dat bij één van de niet-onderzochte scholen een kwaliteitsonderzoek is gedaan door de inspectie naar aanleiding van een signaal. Het oordeel hiervan wordt rond de zomervakantie openbaar.

Verbetering van het bestuurlijk handelen

De problemen met de schoolexamens hebben ook geleid tot vragen over het handelen van het bestuur. Hierover hebben wij ook uitvoerig met elkaar gesproken in het debat van 19 december (Kamerstuk 30 079, nr. 103). Het bestuur van LVO heeft in het kader van het bestuurlijk handelen meerdere herstelopdrachten gekregen. Tot dusver verloopt ook dit herstel volgens de afspraken met de inspectie. Maar ook hier vraagt de afronding nog het nodige van de Raad van Toezicht en het bestuur.

Afgelopen periode is er een nieuwe voorzitter voor de Raad van Toezicht benoemd, de heer J. Ritzen. Daarmee is er een voltallige Raad van Toezicht. Het College van Bestuur bestaat op dit moment nog uit interim bestuurders. Het proces voor de vervulling van de vacature van voorzitter voor het bestuur loopt op dit moment. Hier ligt een aandachtspunt als het gaat om de continuïteit van onder meer de kennis over de organisatie en scholen en de voortgang van het herstel. Het bestuur heeft met de Raad van Toezicht afgesproken dat de ingezette trajecten gericht op het herstel met de nieuwe voorzitter zullen worden voortgezet. De inspectie blijft hier scherp op toezien.

Een andere opgave voor het bestuur is het aantal aanmeldingen bij VMBO Maastricht (44 aanmeldingen). Al vertoont de totale aanmelding voor de scholen van LVO in Maastricht een stijgende lijn, ook voor het vmbo. Het Bonnefanten College in Maastricht start aankomend jaar met vmbo basis en kader (ruim 80 aanmeldingen) en dat kan de daling van het aantal aanmeldingen bij VMBO Maastricht verklaren.

Uitwerking aanbevelingen ADR rapport

In mijn brief van 14 december heb ik u ook bericht over de aanbevelingen van de ADR naar aanleiding van een onderzoek naar het handelen van de inspectie bij VMBO Maastricht (Kamerstuk 30 079, nr. 92). De ADR kwam tot de conclusie dat de inspectie in haar toezicht conform de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) en de daarop gebaseerde onderzoekskaders heeft gewerkt, maar dat de werkwijze, het toezicht en de regels tegen het licht gehouden moeten worden. Deze handschoenen hebben de inspectie en ik opgepakt. Hierna zal ik kort in gaan op enkele van de toezeggingen op dit punt en de moties die tijdens het debat zijn ingediend (Handelingen II 2018/19, nr. 39, item 31).

Het toezicht van de inspectie in zijn algemeenheid is geen onderwerp van deze brief.

Intern toezicht meer in positie brengen

De ADR heeft de aanbeveling gedaan om het intern toezicht meer in positie te brengen. Hierbij ligt een rol voor zowel de inspectie als voor mij. Tevens heb ik in het debat met uw Kamer op 19 december toegezegd in gesprek te gaan met de vereniging van toezichthouders uit de sectoren kinderopvang en onderwijs (VTOI-NVTK) (Kamerstuk 30 079, nr. 103).

De VTOI-NVTK heeft een verenigingsconvenant waarvan alle aangesloten intern toezichthouders hebben afgesproken ernaar te zullen handelen. Professionalisering is een belangrijk onderdeel van dit convenant. VTOI-NVTK heeft een kwaliteitscommissie ingericht die onderzoekt hoe het huidige verenigingsconvenant kan worden geconcretiseerd en gemonitord. VTOI-NVTK werkt op structurele basis samen met de toezichthoudersverenigingen uit andere maatschappelijke sectoren zoals woningbouw (VTW), zorg en welzijn (NVTZ), cultuur (NVTC) en de pensioensector (VITP). Goede voorbeelden uit deze sectoren worden door de kwaliteitscommissie onderzocht. Het onderzoek zoals voorgesteld in de motie van het lid Westerveld¹, wordt op dit moment dus door de branche zelf uitgevoerd en ik kijk uit naar de bevindingen van de kwaliteitscommissie.

Daarnaast heb ik in maart van dit jaar een werkbijeenkomst over de kwaliteit en professionalisering van intern toezicht in het VO georganiseerd. Hierbij waren intern toezichthouders, VTOI-NVTK, inspectie van het onderwijs, VO-raad en de Onderwijsbestuurdersvereniging (Obv) aanwezig. In deze werkbijeenkomst is afgesproken dat we een gezamenlijke werkagenda opstellen om een kwaliteitsimpuls aan het intern toezicht te geven. In het najaar van 2019 ontvangt uw Kamer een brief over bestuur en checks and balances, waar ook verder ingegaan zal worden op het versterken van het intern toezicht. Tijdens het debat op 19 december jl. werd verwezen naar de inspectierapportage over het intern toezicht. In dit onderzoek is gekeken naar de praktijk van scheiding van bestuur en toezicht. Mede naar aanleiding van deze rapportage zet de inspectie zich in om wettelijke vereisten voor intern toezichthouders te verduidelijken en aandacht te geven in het reguliere toezicht. Om daarmee een onafhankelijk en deugdelijk functioneren van intern toezichthouders te versterken. De inspectie werkt aan voorlichting over wettelijke vereisten voor intern toezichthouders en over de wijze waarop hier aandacht aan wordt gegeven in het reguliere toezicht. Daarbij betreft zij ook de VTOI-NVTK.

De inspectie spreekt de intern toezichthouder altijd als onderdeel van het vierjaarlijkse bestuursonderzoek. De borging van onderwijs- en examenkwaliteit is naast de financiële continuïteit onderdeel van deze gesprekken.

In de motie van lid Westerveld c.s. wordt gevraagd te onderzoeken op welke manier de medezeggenschap meer te zeggen kan krijgen over de selectieprocedure van toezichthouders.² Op dit moment heeft de medezeggenschapsraad de mogelijkheid mee te werken aan de competentieprofielen voor leden van de intern toezichthouder. Ik ben in gesprek met betrokken partijen welke mogelijkheden er nog meer zijn en verwacht uw Kamer hierover voor het einde van het jaar nader te kunnen informeren.

¹ Kamerstuk 30 079, nr. 96.

² Kamerstuk 30 079, nr.95.

Werkwijze inspectie

Als het gaat om de werkwijze van de inspectie, werkt de inspectie op basis van VMBO Maastricht en het rapport van de ADR aan verbetering. Hierbij gaat het om extra alertheid bij grote schoolbesturen in het bestuursgerichte toezicht; de regionale context en lokale ontwikkelingen in de expertanalyse en omgang met signalen. Hierna zal ik de uitvoering van deze punten toelichten.

Over het toezicht op de schoolexamens door de inspectie heb ik uw Kamer op 18 april geïnformeerd met de brief Visie toetsing en examinering in het voortgezet onderwijs.³

Grote schoolbesturen in het toezicht

Ik heb nadrukkelijk aan de inspectie gevraagd bij grote besturen extra alert te zijn en na te gaan of dat bestuur zicht heeft op de kwaliteit van de scholen. De inspectie heeft dit doorgevoerd in haar toezicht. Tijdens de vierjaarlijkse bestuursonderzoeken kijkt de inspectie bij grote besturen mede op basis van de primaire detectie en de expertanalyse op bestuursniveau naar alle scholen en niet alleen naar de scholen die in het verificatieonderzoek terugkomen. Dit om te bepalen of er mogelijke risico's zijn waar onderzoek naar moet worden gedaan. Ook tijdens het startgesprek met het bestuur besteedt de inspectie hier aandacht aan en be vraagt zij het bestuur op het zicht dat zij hebben op de kwaliteit van het onderwijs van alle scholen die ressorteren onder het vigerende bestuur.

In het onderzoek «kwaliteitszorg en ambitie» van de inspectie is uitdrukkelijk gekeken naar de omvang van de besturen en de oordelen op gebied van kwaliteitszorg. Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat grotere po- en vo-besturen vaker met Voldoende zijn beoordeeld op de standaarden dan kleine besturen. Zij kregen ook vaker de waardering Goed.

Regionale context in het toezicht

De aanbeveling in het ADR rapport was om de regionale context en ontwikkelingen meer mee te nemen in de risicodetectie van de inspectie om een breder beeld te krijgen van de school en haar omgeving. In de expertanalyses van de inspectie wordt aandacht besteed aan relevante contextgegevens, o.a. aan de regionale ontwikkelingen. Daarnaast werkt de inspectie aan een doorontwikkeling van de regioanalyses in het kader van leerlingendaling.

Verbetering omgaan met signalen

Er had bij VMBO Maastricht meer aandacht kunnen uitgaan naar de signalen die de inspectie over deze school binnen kreeg. Dit is voor de inspectie aanleiding geweest om direct het proces rond signalen te verbeteren. Op een aantal punten is meteen verbetering doorgevoerd zoals ik u meldde in mijn brief van 14 december (Kamerstuk 30 079, nr. 92). Onder meer worden de signalen nu periodiek op managementniveau besproken, worden signalen beter doorgeleid aan de verschillende onderdelen binnen de inspectie en krijgen signalen een vaste plek in de inspectierapporten over besturen en scholen. Externe communicatie over signalen maakt nadrukkelijk ook onderdeel uit van het verbeterproces. Hierbij gaat het om aanpassingen van de website van de inspectie en verbetering van de terugkoppeling aan de ouders en leerlingen die

³ Kamerstuk 31 289, nr. 395.

signalen afgeven. Dit is een behoorlijke intensivering van het proces rond signalen en een versterking van het risicogestuurde toezicht.

Naast deze ingezette verbeteringen heeft de inspectie een sectoroverstijgend project ingericht, gericht op een structurele verbetering van de omgang met signalen om zo bij te dragen aan effectiever toezicht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ervaringen van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

De leden Bisschop en Westerveld hebben naar aanleiding van het debat over VMBO Maastricht in december (Handelingen II 2018/19, nr. 39, item 31) een motie ingediend om in kaart te brengen wat de verschillende posities zijn van direct belanghebbenden bij het onderwijs in de verschillende rechtsvormen en in hoeverre deze verschillen aanleiding geven de huidige wettelijke kaders te heroverwegen.⁴ In het najaar zal ik uw Kamer hierover informeren

Interventiemogelijkheden

De situatie bij VMBO Maastricht geeft aanleiding om te kijken naar het huidige instrumentarium en de conservatoire maatregelen bij examens. Over het aanpassen van het instrumentarium verwijs ik uw Kamer naar de brief van Minister van Engelshoven en mij die u gelijktijdig met onderhavige brief ontvangt.

Tot slot

Het bestuur en de scholen staan voor een grote opgave die niet met korte termijn acties is opgelost. Er zal nog het nodige werk moeten worden verzet. Desondanks geeft de informatie die ik nu tot mijn beschikking heb over de voortgang van het herstel bij zowel de scholen als het bestuur, mij geen aanleiding om in te zetten op aanvullende maatregelen. In het najaar zal de inspectie onderzoeken of de scholen en het bestuur voldoende de kwaliteit hebben verbeterd en hierover een oordeel geven.

Het is van belang dat het bestuur en de scholen de ruimte blijven krijgen om verder te bouwen aan het onderwijs en de organisatie. Vanzelfsprekend blijf ik dit volgen en zal ik, nadat de inspectie dit najaar onderzoek heeft gedaan naar het herstel, wederom een bestuurlijk overleg organiseren met de betrokken partijen.

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

⁴ Kamerstuk 30 079, nr. 102.