

Vergaderjaar 2013–2014

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr.182

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2014

Vorig jaar heb ik uw Kamer geregeld geïnformeerd over de Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun en de situatie rondom de gestolen examens. In de verschillende debatten heb ik uw Kamer toegezegd de balans op te maken en een aantal toezeggingen gestand te doen. Deze brief voorziet daarin.

Toezeggingen en opzet brief

Ik heb toegezegd om uw Kamer een analyse toe te sturen van de lessen die getrokken kunnen worden uit de ontwikkelingen rond Ibn Ghaldoun, waarbij ik de betekenis voor het toezicht, de bevoegdheden en de borging daarvan in wet- en regelgeving betrek. Ook heb ik toegezegd om ruim vóór de examenperiode van 2014 de procedures rondom examens extern te toetsen. Tot slot heb ik toegezegd een overzicht van onregelmatigheden te geven die zich in de afgelopen twee jaar tijdens de examens hebben voorgedaan.

De brief is als volgt opgebouwd:

1. Terugblik 2007–2012
2. Samenspel toezicht en instrumentarium
3. Toereikende bevoegdheden
4. Examens
5. Onregelmatigheden tijdens de examens van de afgelopen twee jaar
6. Update onderzoek OM en intrekking diploma's
7. Tot slot

1. Terugblik 2007–2012

De inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) heeft naar aanleiding van haar handelen als extern toezichthouder bij Ibn Ghaldoun een zelfevaluatie uitgevoerd en op basis daarvan lessen getrokken voor de inrichting van het toezicht. Daarnaast heeft de inspectie prof. dr. M.J.W.

van Twist, hoogleraar bestuurskunde en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), als onafhankelijke extern deskundige betrokken bij haar zelfevaluatie. Naar aanleiding hiervan heeft de NSOB een essay gepubliceerd onder de titel «Ibn Ghaldoun: Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek». Aan ABD Topconsult is als externe partij gevraagd de zelfevaluatie van de inspectie onafhankelijk te valideren. Deze stukken zijn als bijlagen bij deze brief gevoegd¹.

In haar zelfevaluatie constateert de inspectie het volgende.

- Er is sprake geweest van veel, maar fragmentarisch toezicht. Het heeft ontbroken aan samenhang in de toezichtactiviteiten.
- Bij het toezicht op Ibn Ghaldoun is steeds overeenkomstig het toezichtkader en volgens de beslisregels geoordeeld. Door de sterk gestandaardiseerde werkwijze zijn echter belangrijke aspecten, die geen deel uitmaken van de set van normindicatoren, te weinig in de beoordeling betrokken.
- Bij de uitvoering van het toezicht is de context waarin Ibn Ghaldoun opereerde onvoldoende meegewogen.
- De toezichthistorie heeft te weinig gewicht gekregen bij de beoordelingen en de noodzaak om tot escalatie over te gaan. Elke nieuwe bestuurder en schoolleider kreeg steeds weer het voordeel van de twijfel.
- Signalen zijn opgepakt, maar achteraf bezien te laat. Het signaal dat de inspectie in april van dit jaar kreeg van een docent van Ibn Ghaldoun is besproken en in overleg met de bewuste docent is besloten dit signaal mee te nemen in het reeds geplande kwaliteitsonderzoek in juni. De omvangrijke examendiefstal kon echter onmogelijk worden voorzien.

Deze punten uit de zelfevaluatie van de inspectie worden in de externe validering door ABD Topconsult op hoofdlijnen bevestigd. Ik deel deze conclusies. De externe validering bevat ook enkele waardevolle opmerkingen en suggesties over de ingezette en in te zetten veranderingen bij de inspectie. De kanttekening dat dit veranderproces niet onderschat moet worden, neem ik ter harte. De Minister en ik zullen dit ook meenemen in de bredere vernieuwingen in het toezicht. De maatregelen die de inspectie zal nemen staan verder in deze brief beschreven.

Bij het debat over Ibn Ghaldoun op 12 september jl. (Handelingen II 2012/13, nr. 110, debat over de sluiting van de islamitische school Ibn Ghaldoun) heeft uw Kamer ook aandacht gevraagd voor de vragen: wat zou er gebeurd zijn als er geen examendiefstal had plaatsgevonden? Hoe had het toezicht er dan uitgezien en had dit dan ook tot sluiting van de school geleid?

Deze vragen zijn uiteraard nooit met volledige zekerheid te beantwoorden. Ieder «what if»-scenario heeft een hoog speculatief karakter. Relevant in dit kader is de reeds in gang gezette ontwikkeling van geïntegreerd toezicht en de introductie van toezicht op bestuurlijk handelen (zie hiervoor de brieven aan uw Kamer over versterking bestuurskracht onderwijs van 19 april 2013 en 3 oktober 2013, Kamerstuk 33 495, nr. 10 en Kamerstuk 33 495, nr. 33). Zoals ook in de externe validering wordt aangegeven is de veronderstelling gerechtvaardigd dat ook zonder examenfraude in de loop van 2013 een inspectieonderzoek naar het bestuurlijk handelen van Ibn Ghaldoun op de agenda zou zijn gekomen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Samenspel toezicht en instrumentarium

Terugkijkend op de situatie van Ibn Ghaldoun en vooruitkijkend naar nieuwe gevallen die zich voor zouden kunnen doen, zijn de kernvragen: (a) voldoet het interventie-instrumentarium in beginsel? en (b) werkt het goed in de praktijk? Om effectief in te kunnen grijpen als het niet goed gaat op een school is een goed samenspel noodzakelijk van toezicht door de inspectie en instrumentarium van de bewindspersoon.

De zelfevaluatie van de inspectie laat zien dat sommige situaties vragen om integraal toezicht en dat alle aspecten, zowel van de school als van het bestuur, daarin moeten worden betrokken. Daarom concludeer ik samen met de inspectie dat de eerder ingezette lijn van geïntegreerd risicogericht toezicht moet worden voortgezet en uitgebouwd.

De inspectie brengt vanaf nu bij de jaarlijkse risicoanalyse van scholen aspecten van kwaliteit, financiën en bestuurlijk handelen bij elkaar. Hierdoor ontstaat meer samenhang in de oordeelsvorming van de inspectie zodat risico's en tekortkomingen van scholen – ook op bestuursniveau – eerder aan het licht kunnen komen. Omdat er breder en in samenhang gekeken wordt in de risicoanalyse en dus niet meer afzonderlijk naar de kwaliteit van het onderwijs en afzonderlijk naar de financiële situatie, ontstaat er eerder een totaalbeeld van de situatie op een school. Zo wordt sneller duidelijk, bijvoorbeeld in een geval als Ibn Ghaldoun, dat het continuïteitsperspectief ontbreekt. Ik kan dan – sneller dan voorheen het geval was – ingrijpen en gebruik maken van mijn bevoegdheden op grond van de WVO. In het uiterste geval kan ik de bekostiging geheel of gedeeltelijk beëindigen voor een leerweg of schoolsoort wanneer de leerresultaten tekortschieten en de financiële en bestuurlijke situatie daartoe mede aanleiding bieden. De gehele beoordeling en afweging is breder en doet meer recht aan de schoolsituatie waarin ook financiën en bestuurskracht een grote rol spelen.

Vanaf nu zal de inspectie ook op bestuursniveau beoordelen, als zij risico's constateert op het gebied van kwaliteit (bij afdelingen) en financiën of bij signalen. Uit die beoordeling kan naar voren komen dat een onderzoek naar het bestuurlijk handelen gewenst is. In het toezicht op het bestuurlijk handelen zal de inspectie daarnaast oog hebben voor de toezichthistorie en de specifieke context waarin het bestuur opereert.

3. Toereikende bevoegdheden

In de vorige paragraaf heb ik aangegeven hoe de werkwijze en oordeelsvorming van de inspectie wordt verbeterd. In deze paragraaf ga ik in op de bevoegdheden die ik heb om in te grijpen wanneer zich onregelmatigheden voordoen bij scholen. Het instrumentarium om te kunnen interveniëren is – mede naar aanleiding van de casus Amarantis – de laatste jaren uitgebreid, vooral bij bestuurlijk falen. Ingrijpen van mijn kant is vanzelfsprekend pas aan de orde als andere instrumenten die werken als *checks and balances* in het systeem tot onvoldoende resultaat bij de school hebben geleid. Het gaat bijvoorbeeld om bevoegdheden van de medezeggenschapsraad, intern toezicht en het toezicht van de inspectie.

Ik heb op basis van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) een aantal mogelijkheden om in te grijpen als niet aan de wet wordt voldaan. De maatregelen zijn erop gericht het onderwijs binnen afzienbare termijn in overeenstemming te brengen met de in de wet gestelde eisen, zodat de leerlingen zo snel als mogelijk weer kwalitatief goed onderwijs ontvangen. Interventie is altijd gebaseerd op de bevindingen van de inspectie, vevat in een inspectierapport.

De WVO biedt mij de volgende bevoegdheden.

- Indien de kwaliteit van het onderwijs of van het bestuur ernstig of langdurig tekortschiet: in overeenstemming met het bevoegd gezag «maatregelen» treffen, bijvoorbeeld het inschakelen van een externe deskundige of het tijdelijk verstrekken van extra bekostiging voor versneld herstel.
- Indien het gemiddelde verschil tussen de cijfers van het centraal examen en het schoolexamen over een periode van drie jaren meer dan een half punt bedraagt: tijdelijk aan een school de examenbevoegdheid ontnemen.
- Bij niet-nakoming van de deugdelijkheidseisen in de WVO door het bevoegd gezag: gehele of gedeeltelijke inhouding of opschorting van de bekostiging. Hierbij valt te denken aan de vereisten voor benoeming van leraren, de onderwijstijd, schoolplan of schoolgids, vereisten voor medezeggenschap, functiescheiding bestuur/intern toezicht, de code goed bestuur en de vereisten voor het jaarverslag. Als een school blijft volharden in niet-naleving van een wettelijk vereiste kan ik als ultimatum remedium de bekostiging volledig inhouden.
- Als sprake is van (vooral financieel) wanbeheer van bestuurders of toezichthouders: de rechtspersoon die de school in stand houdt een aanwijzing geven, bijvoorbeeld een aanwijzing tot ontslag van één of meer bestuurders. Indien een aanwijzing niet wordt opgevolgd kan een bekostigingssanctie worden getroffen. De aanwijzingsbevoegdheid is met de Wet versterking kwaliteitsborgen hoger onderwijs (Stb. 2013, 558) met ingang van 1 januari jl. verbreed tot gevallen waarin de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs in het geding is, onder voorwaarde dat ook de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt.

Als de leerresultaten ernstig en langdurig tekortschieten en er na geïntensiveerd toezicht geen verbetering optreedt dan wel dat het bevoegd gezag niet bereid is afspraken te maken over kwaliteitsverbetering naar aanleiding van het onderzoek, kan ik op grond van de WVO als ultimatum remedium de bekostiging van een schoolsoort of leerweg beëindigen.

Het Burgerlijk Wetboek biedt mij voorts de volgende mogelijkheden:

- Bij tekortschietend bestuur: een verzoek aan de rechtbank tot ontslag van een bestuurder. Met een wetsvoorstel dat ziet op bestuur en toezicht bij onder meer verenigingen en stichtingen, dat op dit moment wordt voorbereid door de Minister van Veiligheid en Justitie, en het door de Minister van OCW en mij in te dienen Wetsvoorstel versterking bestuurskracht, worden de gronden voor ontslag verruimd.
- Bij tekortschietend intern toezicht: met bovengenoemde wetsvoorstellen wordt ook geregeld dat de ontslagmogelijkheid en -gronden voor bestuurders eveneens gaan gelden voor interne toezichthouders.

In uitzonderlijke gevallen waarin de WVO niet voorziet, kan de Awb als grondslag dienen voor noodzakelijk ingrijpen. De subsidietitel van de Awb is immers van (overeenkomstige) toepassing op de bekostiging van het onderwijs. Dit betekent onder meer dat ik op basis van de artikelen 4:48 en 4:49 van de Awb de volgende bevoegdheden heb:

- Activiteiten waarvoor de bekostiging is verleend, hebben niet of niet geheel plaatsgevonden of zullen niet plaatsvinden: intrekken van het besluit waarbij een school voor bekostiging in aanmerking is gebracht.
- Er hebben zich feiten en omstandigheden voorgedaan waarvan ik bij de vaststelling van de bekostiging redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de bekostiging lager zou zijn vastgesteld: intrekken of ten nadele van het bevoegd gezag wijzigen van het besluit waarbij de jaarlijkse bekostiging wordt vastgesteld.

Beoordeling toereikendheid van wettelijke bevoegdheden

Door de nieuwe werkwijze van de inspectie waarbij zij de aspecten van kwaliteit, financiën en bestuurlijk handelen samenbrengt, komen risico's eerder aan het licht. Scholen waar het niet goed gaat, komen zo sneller in beeld. Nu wordt eerder dan voorheen duidelijk wat de samenhang is tussen de tekortkomingen en kan ook in samenhang en geïntegreerd worden gehandeld. Dit betekent dat bij een geval als Ibn Ghaldoun, waar de problemen veel terreinen beslaan en in hun onderlinge samenhang groot zijn, de ernst van de situatie in zijn geheel veel eerder duidelijk wordt.

De eerdere signalering zorgt er dus voor dat ik eerder kan ingrijpen wanneer dat geboden is. Bovendien heb ik meer bevoegdheden dan voorheen; zo beschik ik sinds 1 januari jl. over de verbrede aanwijzingsbevoegdheid. Als een school de aanwijzing niet opvolgt, kan dit leiden tot gehele of gedeeltelijke inhouding of opschorting van de bekostiging. Daarnaast worden mijn bevoegdheden in de nabije toekomst verder uitgebreid. Met het Wetsvoorstel dat ziet op bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen en het Wetsvoorstel versterking bestuurskracht wordt het instrumentarium gecompleteerd. Meer verschillende bevoegdheden betekenen ook dat ik gericht en dus effectiever kan ingrijpen.

In uitzonderlijke gevallen waarin leerlingen kwalitatief onvoldoende onderwijs krijgen en het bevoegd gezag niet kan aantonen dat problemen op financieel, bestuurlijk of organisatorisch vlak voldoende worden weggenomen zodat het continuïteitsperspectief ontbreekt, kan ik als ultimum remedium de bekostiging beëindigen op grond van de Awb.

Ten opzichte van de situatie van vorig jaar kan ik in de toekomst sneller, beter en zo nodig harder ingrijpen. Mijn conclusie is dan ook dat ik over een dekkend instrumentarium beschik om tijdig en effectief te kunnen interveniëren. Mijn bevoegdheden zijn toereikend en door verbeterd samenspel van toezicht en instrumentarium heb ik genoeg in handen om in te grijpen bij scholen waar het onderwijs onder de maat is, al dan niet in combinatie met andere ernstige problemen.

4. Examens

Ketenonderzoek eindexamens voortgezet onderwijs

Ik heb de afgelopen maanden de gehele examenketen in het voortgezet onderwijs – vanaf de constructieopdracht tot het moment van afname van de examens – extern laten onderzoeken. De keten is in kaart gebracht en er is onderzocht hoe de keten in de praktijk functioneert.

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de praktijk leert dat de manier waarop de keten is ingericht bijdraagt aan een soepele uitvoering van het examenproces en dat de keten over voldoende veerkracht beschikt om onvolkomenheden en verstoringen op te vangen. Er is echter ook ruimte voor verbeteringen in het ketenproces. Het rapport wijst aan in welke fasen van het proces en bij welke ketenpartners risico op fraude bestaat en bevat aanbevelingen om de keten op die punten te verbeteren.

Naar aanleiding van de aanbevelingen wordt met alle partijen in de examenketen gewerkt aan verbetering. Voor een deel van de aanbevelingen geldt dat de opvolging daarvan niet kan worden afgerond voorafgaand aan de centrale examens van 2014. Twee maatregelen zullen voor de examens van 2014 zijn doorgevoerd:

- de verpakking van de examens wordt verbeterd, om het ongezien openen en sluiten van de verpakking verder tegen te gaan. In de nieuwe aanbestedingsronde voor 2015 e.v. worden nog strengere eisen gesteld aan de verpakking;
- De examens worden later op de scholen afgeleverd, om de periode dat de examens op school liggen in te korten.

Het rapport maak ik niet openbaar, vanwege de gevoelige informatie die het bevat over de examenketen. Wel stel ik uw Kamer in de gelegenheid het rapport vertrouwelijk in te zien².

Op uw verzoek heb ik de verruiming van mijn bevoegdheid om de examenlicentie van een school (tijdelijk) te ontnemen, onderzocht. Ik ben tot de conclusie gekomen dat een verruiming van deze bevoegdheid niet noodzakelijk is. De inspectie oefent toezicht uit op de afname van examens en zal haar toezicht verscherpen als de examens op een school niet goed verlopen. Ik kan in voorkomende gevallen een bekostigings-sanctie treffen of gebruik maken van mijn (verbrede) aanwijzingsbevoegdheid. De inspectie kan besluiten dat het examen (gedeeltelijk) opnieuw wordt afgenomen. Ik heb dus voldoende bevoegdheden waardoor nut en noodzaak van nieuwe wetgeving ontbreken.

5. Onregelmatigheden tijdens de examens van de afgelopen twee jaar

Op verzoek van uw Kamer ontvangt u hierbij een overzicht van de onregelmatigheden tijdens de examens van de afgelopen twee jaar. Er zijn twee verschillende typen onregelmatigheden te onderscheiden: onregelmatigheden op basis van artikel 5 van het Eindexamenbesluit VO en onregelmatigheden op basis van artikel 43 van het Eindexamenbesluit VO.

Artikel 5 Eindexamenbesluit VO: onregelmatigheden bij deelname aan examens door kandidaten

Deze onregelmatigheid komt voor wanneer een kandidaat handelt in strijd met de regels of zonder geldige reden afwezig is op het (school)eindexamen. De onregelmatigheden komen het meest voor bij de school-examens. Wanneer een directeur een onregelmatigheid constateert in het handelen van een kandidaat bij het schoolexamen, de rekentoets of het centraal examen, kan hij maatregelen treffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om leerlingen die spieken en daarom het cijfer één toegekend krijgen of het examen later opnieuw moeten doen. De kandidaat wordt hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld en de inspectie ontvangt een afschrift van dit besluit.

In het schooljaar 2011/2012 zijn 599 meldingen gedaan van dergelijke onregelmatigheden en in het schooljaar 2012/2013 gaat het om 544 meldingen.

Artikel 43 Eindexamenbesluit VO: onregelmatigheden bij afname van het centraal examen door scholen

Het gaat hier om handelen van de school en in bijna alle gevallen om onopzettelijke fouten. Te denken valt aan het toestaan van verkeerde of juist geen hulpmiddelen, het kwijtraken van gemaakt examenwerk of afnames die verstoord worden door bijvoorbeeld bouwwerkzaamheden. Deze onregelmatigheden kunnen leiden tot de beslissing van de inspectie

² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dat het centraal examen (gedeeltelijk) voor een of meer kandidaten opnieuw wordt afgenomen. Betrokken leerlingen kunnen in het tweede of derde tijdvak het betreffende examen opnieuw afleggen. Zij behouden daarbij het recht op herkansing voor een vak. Het ging in 2012 om 149 meldingen voor 724 leerlingen en in 2013 om 188 meldingen voor 424 leerlingen.

Gevalen waarin sprake is van een opzettelijke overtreding van de regels, komen gelukkig zelden voor. In 2011 werden door de inspectie vier gevallen van fraude door docenten geconstateerd, in 2012 twee gevallen en in 2013 één geval.

In vijf van deze gevallen is het werk van één of meerdere leerlingen ongeldig verklaard en deze leerlingen hebben het examen opnieuw gemaakt. In twee gevallen is het oorspronkelijk gemaakte werk gehandhaafd en gecorrigeerd volgens het geldende correctievoorschrift. Van vijf docenten kon worden vastgesteld dat zij gefraudeerd hadden en deze leraren zijn ontslagen. In twee gevallen was er onvoldoende bewijs om fraude door de leraar te kunnen vaststellen.

6. Update onderzoek OM en intrekking diploma's

Het onderzoek van het Openbaar Ministerie (OM) naar de examendiefstal is in een afrondend stadium. De elf verdachten die direct betrokken waren bij de diefstal komen eind januari voor de rechter.

Over de leerlingen die hun examen met voorkennis hebben gemaakt, kan ik het volgende melden. Het gaat in totaal om 64 leerlingen die verdachten waren in het onderzoek van het OM. Niet van alle leerlingen kan aangetoond worden dat zij met voorkennis het examen hebben gemaakt.

Dit brengt ons op het volgende overzicht tot nu toe:

- Acht leerlingen zijn uitgesloten van het examen.
- Bij één leerling is het diploma niet uitgereikt.
- Er zijn drie leerlingen die zelf hun diploma hebben ingeleverd.
- Bij twee leerlingen is het diploma door de schoolleider ingetrokken.
- Er zijn twee leerlingen bij wie de cijferlijst gewijzigd is vastgesteld.
- Van 25 leerlingen is de cijferlijst ongewijzigd vastgesteld. Het gaat hierbij om twintig leerlingen die gebruik hebben gemaakt van de inkeerregeling. Bij de overige vijf kon voorkennis niet worden vastgesteld.
- Er zijn nog 23 leerlingen «in behandeling». Het OM heeft de relevante conclusies uit de dossiers van deze leerlingen overgedragen aan de inspectie. Deze informatie is ter beschikking gesteld aan de schoolleiders van de desbetreffende scholen. De inspectie is met hen in overleg over het intrekken van de diploma's van deze leerlingen. De schoolleiders hebben aangegeven voor 1 februari een besluit te nemen.

7. Tot slot

Naar aanleiding van de examendiefstal en alle gebeurtenissen die daar uit voortkwamen heb ik zowel de examenketen als het toezicht en mijn bevoegdheden tegen het licht gehouden. We versterken de examenketen en optimaliseren de werkwijze van de inspectie. Er is lering getrokken uit de situatie bij Ibn Ghaldoun. Ik heb het vertrouwen dat de aanpassingen leiden tot snellere en effectievere interventie. Tegelijkertijd zijn incidenten nooit volledig uit te sluiten. Een waterdicht systeem bestaat immers niet. Er zullen altijd nieuwe uitdagingen zijn die wederom vragen om veerkracht, en flexibiliteit. Het stelsel heeft na de examendiefstal bewezen die veerkracht en flexibiliteit te bezitten. Ik ben zeer tevreden over de wijze

waarop alle betrokkenen – van docent tot inspectie – hebben gewerkt om het vertrouwen in het stelsel te behouden.

Voor de leerlingen van Ibn Ghaldoun was het een roerig jaar. Zij hebben allen een nieuwe plek in het onderwijs gekregen waar zij hun schoolcarrière kunnen voortzetten. Ik vertrouw erop dat de leerlingen op deze nieuwe plek goed worden voorbereid op hun eindexamen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker