



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs

Specifiek onderzoek

Bestuurlijk handelen

Datum vaststelling: 16 november 2018

Conclusie

Aanleiding

De inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) heeft een specifiek onderzoek naar het bestuurlijk handelen uitgevoerd bij de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (hierna: LVO) van 17 september tot en met 1 oktober 2018. De aanleiding voor dit onderzoek naar het bestuurlijk handelen zijn de ernstige onregelmatigheden in de afname van de examens in het schooljaar 2017-2018 bij het VMBO Maastricht. Door de gebreken in de schoolexamens op VMBO Maastricht had geen enkele van de 353 eindexamenkandidaten van het VMBO Maastricht volgens artikel 32, lid 2 uit het Eindexamenbesluit Voortgezet Onderwijs mogen deelnemen aan de centrale examens. De minister heeft gebruik moeten maken van zijn discretionaire bevoegdheid (de hardheidsclausule, art 6o EB), zodat deze groep leerlingen alsnog in de gelegenheid is gesteld de schoolexamens op een later moment af te ronden.

Naar aanleiding van de problemen rondom de examinering bij VMBO Maastricht zijn meerdere onderzoeken verricht bij LVO. Een van deze onderzoeken is dit onderzoek naar het bestuurlijk handelen. Tijdens dit onderzoek hebben wij gekeken naar de manier waarop het bevoegd gezag de scholen aanstuurt en zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. Het functioneren van het interne toezicht en de medezeggenschap maken deel uit van dit onderzoek. Wij hebben hierbij ook de resultaten betrokken van de specifieke en kwaliteitsonderzoeken bij 31 afdelingen op elf scholen van LVO die in de periode van 10 t/m 14 en 25 september 2018 zijn uitgevoerd. Bij één school hebben we het onderzoek uitgesteld. De bevindingen uit dit laatste onderzoek zijn niet bij dit rapport betrokken.

LVO in zijn context

LVO is een groot bestuur dat voortgezet onderwijs aanbiedt op dertig scholen verspreid over heel Limburg. Een school (BRIN) heeft vaak meerdere vestigingen. Op de gezamenlijke scholen wordt onderwijs gegeven in 88 afdelingen. De scholen zijn verdeeld in zes geografisch ingedeelde clusters. Elk cluster heeft een centrale directie, elke school wordt geleid door een locatiedirecteur. Er is sprake van een grote diversiteit van scholen.

**Bestuur: Stichting Limburgs
Voortgezet Onderwijs**
Bestuursnummer: 41391

Aantal actieve vestigingen
onder bestuur: 30

Aantal leerlingen: 26.000

Door de demografische ontwikkelingen in Limburg en met name in Zuid-Limburg krimpt het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. Van 2013 tot 2017 bedroeg deze afname 4,5% voor heel Limburg en voor LVO 8%. Daarbinnen heeft VMBO Maastricht binnen vier jaar tijd 25% van de leerlingen verloren.

In 2012 heeft LVO besloten om in Maastricht volgens het zogeheten domeinenplan van drie brede scholen over te gaan naar een enkele vmbo-school. In schooljaar 2015-2016 is de samengevoegde vmbo-school, VMBO Maastricht, van start gegaan. Daarbij werden twee BRIN's gehandhaafd, bij de BRIN van de vmbo-afdeling van het Bonnefanten College was sprake van uitgroei van de laatste cohorten leerlingen.

Beantwoording onderzoeksvragen

Samenvatting beantwoording deelvragen

Onderzoeksvraag 1

Het bevoegd gezag heeft onvoldoende deugdelijk uitvoering gegeven aan zijn wettelijke taken (art 24d t/m 24e1 WVO).

De bestuursvergoeding in combinatie met nevenfuncties in relatie tot de WNT voldoet.

Onderzoeksvraag 2

Op basis van dit onderzoek en gelet op de resultaten van de specifieke onderzoeken concluderen wij dat het bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg hebben ingericht maar dat dit niet leidt tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur voldoet niet aan de wettelijke voorschriften voor kwaliteitszorg (art 23a en artikel 24, lid 4, WVO). Mede daardoor heeft de examenproblematiek bij VMBO Maastricht kunnen plaatsvinden.

Onderzoeksvraag 3

Het bestuur functioneert integer.

Het bestuur en zijn scholen ontberen een professionele kwaliteitscultuur en het transparant functioneren schiet tekort.

Daardoor ontbreekt een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van de wettelijke vereiste zorg voor de kwaliteit van het onderwijs (art. 23a WVO).

De klachtenafhandeling is onvoldoende transparant.

Onderzoeksvraag 4

Het bestuur legt onvoldoende betrouwbaar verantwoording af aan de intern toezichthouder en de omgeving en voert daarover in onvoldoende mate een actieve dialoog. Ook op drie van de tien onderzochte scholen concluderen we dat er onvoldoende verantwoording wordt afgelegd aan stakeholders en dat de dialoog met de omgeving actiever kan plaatsvinden. Daarnaast heeft de raad van toezicht onvoldoende zicht op het functioneren van het college van bestuur en is afgelopen jaren niet in staat geweest om zijn intern toezicht zodanig in te richten dat de raad de problematiek had kunnen signaleren.

Onderzoeksvraag 5

Het financieel beheer van LVO beoordelen wij op basis van de huidige kerngetallen als voldoende. Er zijn wel financiële risico's voor de middellange termijn.

Dit brengt de inspectie tot de volgende conclusies.

De problemen bij LVO als geheel zijn: het bevoegd gezag stuurt op hoofdlijnen en controleert onvoldoende de resultaten in de praktijk en heeft te veel vertrouwen in de mandatering naar de centrale directie, de locatiedirectie en teamleiders in de organisatie van LVO. Het bevoegd gezag koppelt onvoldoende informatie terug naar locatiedirectie en centrale directie, en omgekeerd. Het ontbreekt binnen de organisatie aan een goede kwaliteitscultuur. Het is daardoor mogelijk gebleken dat de kwaliteit van onderwijs op een willekeurige school van LVO onvoldoende is, zonder dat het college van bestuur daarvan op de hoogte is. Daardoor is het college van bestuur ook niet in staat hierop adequaat maatregelen te nemen.

Doordat het college van bestuur onvoldoende zorg draagt voor de kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur hebben de problemen rond de examinering bij VMBO Maastricht kunnen plaatsvinden. Het bestuur heeft niet op tijd bijgestuurd, en niet kunnen voorkomen dat de problemen ontstonden. Dat geldt ook voor de problemen die uit de specifieke en kwaliteitsonderzoeken op LVO-scholen naar voren zijn gekomen.

Het gebrek aan handelen van het bestuur heeft een grote impact op het vertrouwen in de kwaliteit van het onderwijs in de regio. Dit klempt des te meer nu ook op andere scholen van het bestuur de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is, zoals blijkt uit de elf onderzoeken die de inspectie in september 2018 heeft uitgevoerd.

De consequenties van het gebrek aan handelen rond VMBO Maastricht hebben een enorme impact gehad op de leerlingen en hun ouders. Hun vertrouwen in het bestuur is in grote mate geschaad. Door het gebrek aan handelen ontstonden er tevens grote risico's voor het vertrouwen in het onderwijsstelsel en de waarde van de vmbo-diploma's.

De inspectie komt op basis van dit alles tot de conclusie dat er in de situatie voorafgaand aan het aan het licht komen van de examenproblematiek bij VMBO Maastricht op 22 juni 2018 sprake was van ernstige nalatigheid van het bestuur en de raad van toezicht om de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de scholen en zorg te dragen voor kwaliteit van het onderwijs (art. 23a WVO).

Direct na de gebeurtenissen op 22 juni 2018 heeft de raad van toezicht besluiten genomen en maatregelen getroffen in het belang van de leerlingen. Een van de besluiten betrof het aantrekken van een interim bestuurder die sturing gaf aan het proces waardoor de meeste leerlingen alsnog een diploma konden behalen. Alle 353 leerlingen zijn in de gelegenheid gesteld hun schoolexamen af te ronden. Hiermee heeft het bestuur uitvoering gegeven aan een van de herstelopdrachten uit het specifieke onderzoek van 31 augustus 2018 van de inspectie.

Hoe verder?

De komende tijd zal er echter ook nog veel moeten gebeuren. Het bestuur moet ervoor zorgen dat de kwaliteitszorg, de kwaliteitscultuur en de verantwoording en dialoog weer voldoen aan de wettelijke vereisten. Uit het onderhavige onderzoek alsook uit de specifieke en kwaliteitsonderzoeken op de elf scholen blijkt dat voor het herstel van de kwaliteit van het onderwijs belangrijke standaarden Kwaliteitszorg, Kwaliteitscultuur en Verantwoording en dialoog ernstige tekortkomingen vertonen. Dit moet echt worden opgelost. De kwaliteitszorg is op bestuursniveau en op acht van de elf onderzochte scholen als onvoldoende beoordeeld. Op deze scholen is geen of een onvoldoende werkend stelsel van kwaliteitszorg ingericht. Van belang is dat veel scholen er niet of onvoldoende in slagen om de kwaliteit van de onderwijsresultaten en het onderwijsproces te bewaken en zo nodig te bevorderen.

De kwaliteitscultuur is op bestuursniveau en op vijf van de elf onderzochte scholen als onvoldoende beoordeeld. Op deze scholen is er een gebrek aan onderwijskundig leiderschap en is sprake van een top-down invoering van onderwijsvernieuwingen zonder draagvlak. Daarnaast signaleert de inspectie een hoog ziekteverzuim, veel lesuitval en een groot verloop van personeel. Het bestuur en de schooldirecteuren zullen de komende tijd gezamenlijk moeten werken aan onderwijsverbetering. Ook is van belang dat zij hun personeel betrekken en een actieve rol geven bij het werken aan de verbetering en vernieuwing van het onderwijs.

De standaard Verantwoording en dialoog is op bestuursniveau en op drie van de elf onderzochte scholen als onvoldoende beoordeeld. In dat geval is de medezeggenschapsraad onvoldoende (tijdig) in positie gebracht en ineffectief. Ook wordt tegenspraak niet altijd gewaardeerd. Ouders en leerlingen worden in onvoldoende mate betrokken bij besluitvorming.

We stellen hiermee vast dat de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur op een geaggregeerd niveau aanzienlijke gebreken vertoont en dat daarmee de kwaliteit van het onderwijs op een school sterk afhankelijk is van de kwaliteit en het onderwijskundig leiderschap van individuele schooldirecteuren. Het bestuur heeft hier op dit moment onvoldoende invloed op, terwijl een goed werkende kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur een voorwaarde vormen voor het verbeteren van onderwijskwaliteit.

De aard en omvang van de herstelopdrachten is aanzienlijk. Vanwege het huidige niveau van de kwaliteitszorg op bestuurs- en schoolniveau zien wij ernstige risico's wat betreft het herstel. De voor herstel noodzakelijke maatregelen moeten voor een belangrijk deel nog worden genomen en uitgevoerd. Het bestuur moet uiterlijk eind 2019 alle ruim zeventig tekortkomingen hebben opgeheven op zowel bestuurs- als schoolniveau.

Het college van bestuur bestaat op dit moment uit drie personen waarvan twee interim bestuurders waarvan één tot 1 januari 2019 een arbeidscontract heeft. De continuïteit van het bestuur is hiermee niet gegarandeerd.

Het is van groot belang dat er zo snel mogelijk structurele versterking komt van de gehele governance; raad van toezicht, bestuur, de centrale leiding en de schoolleiding zodat de kwaliteit van het onderwijs binnen de LVO scholen gegarandeerd kan worden.

De onderbouwing van de beantwoording van de hoofdvragen en de hoofdconclusie is nader uitgewerkt in hoofdstuk 2.

Het rapport is vastgesteld door de directeur toezicht VO,
mevr. H. Pinkster op 16 november 2018.

Inhoudsopgave

1.	Opzet onderzoek bestuurlijk handelen	10
2.	Resultaten onderzoek bestuurlijk handelen	17
	2.1. Kwaliteitszorg en ambitie en voorwaarden kwaliteitszorg	17
	2.2. Financieel beheer	33
	2.3. Afspraken over vervolgtoezicht	40
3.	Reactie van het bestuur	41

1. Opzet onderzoek bestuurlijk handelen

De inspectie heeft een specifiek onderzoek als bedoeld in artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht uitgevoerd naar het bestuurlijk handelen bij Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) in september 2018. De aanleiding voor dit onderzoek naar het bestuurlijk handelen is het feit dat in juni 2018 bleek dat 353 leerlingen van VMBO Maastricht, een van de scholen van LVO, onterecht hadden deelgenomen aan het Centraal Eindexamen en dat de school het eigen examenreglement en enkele bepalingen uit het wettelijk Eindexamenbesluit VO niet naleefde.

De organisatie

Stichting LVO is een bestuur dat voortgezet onderwijs aanbiedt op 30 vestigingen verspreid over heel Limburg. Een school heeft vaak meerdere vestigingen.

Op de 30 vestigingen samen wordt onderwijs gegeven in 88 afdelingen, van praktijkonderwijs tot en met vwo. Dit is weergegeven in onderstaande tabel.

Legenda

Beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

- G** Goed
- V** Voldoende
- O** Onvoldoende

Kwaliteitsgebieden:

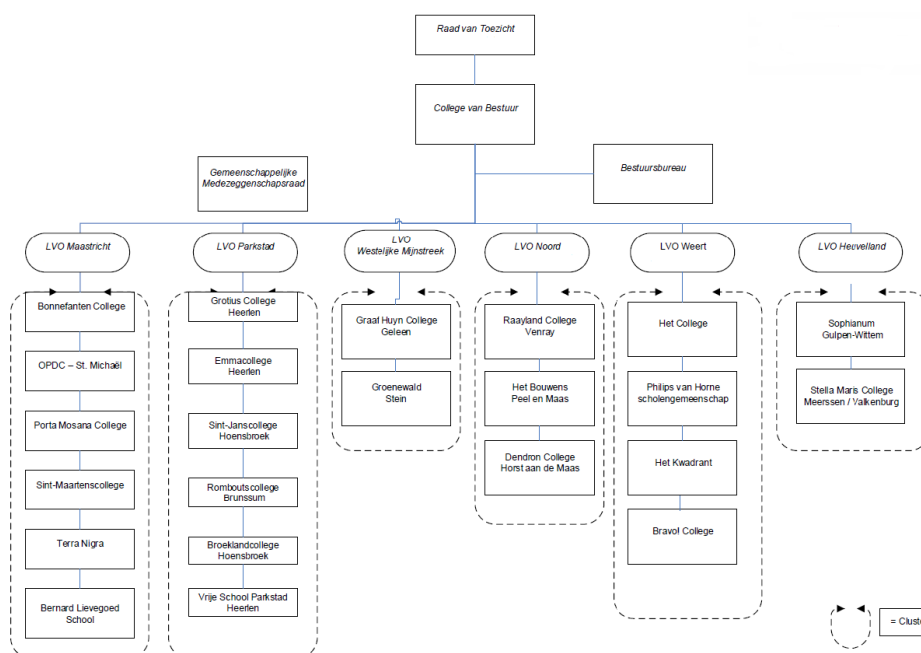
-  Kwaliteitszorg en ambitie
-  Financieel beheer

Onderwijssoort	Aantal
ONDERBOUW	2
EOA	4
PRO	3
VMBOB	12
VMBOK	12
VMBOGT	20
HAVO	17
VWO	17
IGVO	1
Eindtotaal	88

De scholen zijn verdeeld in zes geografisch ingedeelde clusters. Elk cluster heeft een centrale directie met een of enkele ondersteunende functionarissen; elke school wordt geleid door een locatiedirecteur. De centrale directie geeft leiding aan de locatiedirecteuren in het cluster en wordt op haar beurt aangestuurd door het college van bestuur.

Het college van bestuur legt verantwoording af aan de raad van toezicht. Het bestuurskantoor is gevestigd in Sittard en naast het college van bestuur bevindt zich hier ook het stafbureau.

Onderstaand is het organogram van LVO opgenomen:



Toezichthistorie

Vanaf maart 2016 tot september 2018 hadden op twee na alle afdelingen binnen de LVO-scholen het zogeheten basisarrangement. Ook hebben twee scholen afgelopen jaren het predicaat Excellent ontvangen.

In 2016 heeft de inspectie een pilot-onderzoek vernieuwd toezicht gedaan bij LVO. De pilot werd uitgevoerd in voorbereiding op het nieuwe onderzoekskader van de inspectie. Het resultaat van het pilotonderzoek was dat de kwaliteitszorg van het bestuur in orde was.

Wel waren er aandachtspunten:

- het ontbreekt aan indicatoren waarmee op een directe manier de onderwijskwaliteit van het primaire proces in beeld wordt gebracht;
- niet alle concepten uit de beleidsvisie zijn in evengrote mate omgezet naar de beleidsmonitor;
- de beleidsvisie van het college van bestuur wordt niet doorvertaald naar de onderwijspraktijk in het klaslokaal.

Toen in 2016 bleek dat er grote zorgen waren over de onderwijstijd op VMBO Maastricht heeft de inspectie het toezicht geïntensiveerd, ondanks de voldoende voor bestuurlijke kwaliteitszorg. De intensivering van het toezicht bestond uit de onderstaande activiteiten.

- Januari 2016: kwaliteitsonderzoeken bij Sint-Maartenscollege en Porta Mosana.
- November 2016: contacten met het college van bestuur en ouder over lesuitval.
- December 2016 telefonisch contact met centrale directie Maastricht over de grote lesuitval.
- Eind december 2016: onderzoek naar lesuitval en onderwijstijd, kwaliteit lessen en pedagogisch klimaat.
- Januari 2017: tussentijds kwaliteitsonderzoek bij Sint-Maartenscollege (VMBO Maastricht).
- Oktober 2017: telefonisch gesprek met directeur VMBO Maastricht naar aanleiding van het signaal over lesuitval en eerdere afspraken over aanleveren gegevens onderwijstijd die niet zijn nagekomen. Aanvullende afspraken gemaakt over voorkomen lesuitval en aanleveren van gegevens over gerealiseerde onderwijstijd.
- November 2017: schriftelijk contact over lesuitval met het college van bestuur.
- December 2017: n.a.v. schriftelijk contact diverse gesprekken met leerlingen en centrale directie LVO Maastricht over lesuitval. Er zijn afspraken gemaakt dat LVO voor de kerstvakantie een brief aan ouders stuurt en maandelijks rapportages over lesuitval en de bestrijding daarvan bij de inspectie aanlevert.
- Januari 2018: vanaf begin 2018 maandelijks overzichten ontvangen van directie VMBO Maastricht over lesuitval en de bestrijding ervan.
- April 2018: gesprek met het college van bestuur over de onrust binnen LVO Maastricht en over het verplaatsen van een grote groep docenten van LVO Maastricht binnen LVO.
- Mei 2018: herstelonderzoek bij VMBO Maastricht (oordelen aangehouden en onderzoek verlengd (n.a.v. signalen omgezet naar een kwaliteitsonderzoek) in september, vanwege de problemen met de examens in juni).

Onderzoeksvragen

Het onderzoek bestuurlijk handelen is uitgevoerd aan de hand van onderstaande onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen

1. Is de samenstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en de uitoefening van het bevoegd gezag en raad van toezicht deugdelijk? Art. 24d t/m 24 e1 WVO. Hierbij wordt op basis van signalen ook gekeken naar de bestuursvergoeding in combinatie met nevenfuncties en in relatie tot WNT.
2. Hebben het bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en leidt dat tot verbetering van het onderwijs? (WVO, artikel 23a en 24, vierde lid). Hoe heeft in relatie hiermee de examenproblematiek bij VMBO Maastricht kunnen plaatsvinden?
3. Hebben het bestuur en zijn scholen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren zij transparant en integer? (WVO, art. 103, eerste lid; (art. 23a en 24, vierde lid). In hoeverre geldt dat specifiek voor de afhandeling van klachten binnen de organisatie van leerlingen, ouders en personeel?
4. Leggen het bestuur en zijn scholen/opleidingen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voeren zij daarover actief een dialoog? (art. 8 en 10, 11, 12 en 14 WMS; art. 24a WVO; art. 103 WVO; art. 24d, 24e, 24e1 WVO).
5. Wat is de financiële continuïteit van het bestuur (rekening houdend met invloeden als demografische krimp) en wat zijn de mogelijke, voorzienbare effecten daarvan op de kwaliteit van het onderwijs?

Naast de beantwoording van deze onderzoeksvragen hebben we ook de oordelen op de standaarden uit ons Onderzoekskader Voortgezet Onderwijs 2017 op het gebied van kwaliteitszorg en ambitie en financieel beheer toegevoegd. Deze vloeien immers voort uit de beantwoording van de onderzoeksvragen en geven handvatten voor verbetering.

Bevindingen uit de specifieke en kwaliteitsonderzoeken

Voorafgaand aan het onderzoek bestuurlijk handelen hebben wij op elf scholen van LVO een specifiek of een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. De resultaten van deze onderzoeken zijn te vinden in de separate rapporten.

Hier geven wij een aantal conclusies van deze specifieke onderzoeken weer.

- Op twee van de elf onderzochte scholen hebben we een kwaliteitsonderzoek bij risico's uitgevoerd omdat uit bureauonderzoek bleek dat de meest recente onderwijsresultaten onder de norm waren. Uit de kwaliteitsonderzoeken is gebleken dat:
 - de afdeling vmbo-kader van het Sophianum (Gulpen) zeer zwak is.
 - de afdeling vmbo-basis van het Sophianum onvoldoende is.
 - alle afdelingen (basis, kader en gt) van VMBO Maastricht zeer zwak zijn.
- Bij vier van de elf scholen is het specifieke onderzoek tijdens de onderzoeksperiode omgezet naar een kwaliteitsonderzoek, omdat we tijdens het onderzoek risico's waarnamen in de onderwijskwaliteit. De scholen en afdelingen Vrije School Parkstad vmbo-gt (Heerlen), Sint Maartenscollege havo én vwo en Bonnefanten College vmbo-gt én havo (beide Maastricht) beoordelen we als onvoldoende.
- Het onderzoek bij vmbo-gt, havo en vwo van het Romboutscollege (Brunssum) is opgeschort, nadat we op basis van ernstige signalen een voor leerlingen en medewerkers onveilige situatie hebben aangetroffen. Dit impliceert dat we uiteindelijk bij tien van de elf scholen het onderzoek hebben kunnen afronden.
- Uit de onderzoeken blijkt dat op acht van de elf scholen de kwaliteitszorg (KA1) onvoldoende is. Het betreft vier scholen in Maastricht, twee in Heerlen, een in Gulpen en een in Venray. Bij deze scholen is vaak geen of een onvoldoende werkend stelsel van kwaliteitszorg ingericht. Vaak is er een discrepantie tussen het stelsel op papier en dat in de praktijk. Bij een aantal scholen is sprake van onvoldoende zicht op de onderwijskwaliteit. Dit betreft zowel de onderwijsresultaten als het onderwijsproces. Van de tien onderzochte scholen beoordelen we vijf scholen met een onvoldoende voor Kwaliteitscultuur (KA2) en bij drie van de onderzochte scholen beoordelen we verantwoording en dialoog (KA3) met een onvoldoende.
- Bij drie scholen is de standaard Zicht op Ontwikkeling (OP2) als onvoldoende beoordeeld en bij vier scholen de standaard Toetsing en Afsluiting (OP8).
- Ook is er op zes scholen vastgesteld dat niet voldaan is aan de wettelijke onderwijstijd of dat de school geen inzicht heeft in de gerealiseerde onderwijstijd standaard Onderwijstijd (OP5).

- We constateren dat in de door de inspectie ter voorbereiding opgevraagde zelfevaluaties bij het college van bestuur deze conclusies niet waren getrokken.

Werkwijze onderzoek bestuurlijk handelen

In dit onderzoek hebben we ons met name gericht op de volgende onderdelen in de organisatie: college van bestuur, raad van toezicht, gemeenschappelijke medezeggenschapsraad, directeur staf, centrale directies en locatiedirecteuren.

Onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek bestond uit de volgende onderzoeksactiviteiten.

- Gesprekken met de leden van het college van bestuur, zowel afzonderlijk als gezamenlijk.
- Gesprekken met de complete raad van toezicht.
- Gesprekken met alle centrale directies en locatiedirecteuren (ofwel tijdens de specifieke onderzoeken op de scholen, ofwel tijdens het onderzoek naar bestuurlijk handelen).
- Gesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.
- Gesprek met de directeur en diverse medewerkers van het stafbureau.
- Gesprek met de wethouders onderwijs van de gemeenten Maastricht en Heerlen.
- Gesprekken met alle leidinggevendenden die sinds 1 januari 2017 de organisatie hebben verlaten of hun functie niet meer vervullen. Het ging hierbij om het lid van het college van bestuur dat in juni 2018 is teruggetreden en elf gesprekken op directieniveau (centrale of locatiedirecteur). Vijf van deze gesprekken zijn telefonisch gevoerd, de overige gesprekken op locatie.
- Een onderzoek door financieel inspecteurs bij VMBO Maastricht naar de invloed van de financiële sturing op de recente gebeurtenissen rondom de examinering.
- Gesprek met de instellingsaccountant over zijn rol in relatie tot de governance en de informatie-uitwisseling tussen de accountant, het college van bestuur en raad van toezicht.
- Bestudering van documenten, opgevraagd en/of op eigen initiatief door het bestuur en diverse ondervraagden aangeleverd.
- Bestudering van de zelfevaluatie die het college van bestuur heeft opgesteld ter voorbereiding van het onderzoek bestuurlijk handelen.

Ten slotte is voorafgaand en tijdens dit onderzoek bestuurlijk handelen een speciaal e-mailadres van de inspectie geopend waarop betrokkenen binnen en buiten de stichting meldingen bij de inspectie konden doen. Hierop zijn van 35 verschillende personen meldingen binnengekomen.

Waar nodig en waar dit mogelijk was binnen de tijdspanne van de specifieke onderzoeken, zijn deze meldingen in de specifieke onderzoeken betrokken en geverifieerd. Daarnaast zijn alle meldingen meegenomen als informatie in dit onderzoek bestuurlijk handelen. In twee situaties heeft dit tot een extra gesprek geleid.

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op de combinatie van geconstateerde feiten, informatie uit de vele door ons gevoerde gesprekken, e-mails en beleidsdocumenten, de zelfevaluatie van het college van bestuur in relatie tot het onderzoek bestuurlijk handelen en verslagen van overleggen van de diverse organen van de Stichting LVO. Daarnaast zijn de bevindingen van de specifieke onderzoeken/kwaliteitsonderzoeken van de tien scholen betrokken bij het onderzoek. Een conclusie is altijd gebaseerd op bevindingen uit minimaal drie verschillende bronnen, de triangulatie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we de resultaten weer van de kwaliteitszorg en de voorwaarden voor kwaliteitszorg op bestuursniveau. Verder geven we oordelen op het financieel beheer. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn eveneens opgenomen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

2 . Resultaten onderzoek bestuurlijk handelen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste vier onderzoeksvragen van het onderzoek.

2.1. Kwaliteitszorg en ambitie en voorwaarden kwaliteitszorg

Wij concluderen dat het bestuurlijk functioneren in de afgelopen tijd onvoldoende is geweest en we maken ons zorgen of het college van bestuur en de raad van toezicht de bestuurlijke kwaliteitszorg binnen een jaar weer op orde krijgen. De financiële positie van LVO is op dit moment voldoende maar de continuïteit op middellange termijn roept nog vragen op omdat een aantal belangrijke (beleids)ontwikkelingen niet of onvoldoende financieel onderbouwd zijn.

Deze conclusie lichten we toe aan de hand van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Hieronder vermelden wij de oordelen op het gebied Kwaliteitszorg en ambitie en de drie onderliggende standaarden.

 Kwaliteitszorg en ambitie	O		
	O	V	G
KA1 Kwaliteitszorg	•		
KA2 Kwaliteitscultuur	•		
KA3 Verantwoording en dialoog	•		



Conclusies en bevindingen per onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag 1:

Is de samenstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en de uitoefening van het bevoegd gezag deugdelijk? Art. 24d t/m 24 e1 WVO. Hierbij wordt op basis van signalen ook gekeken naar de bestuursvergoeding in combinatie met nevenfuncties en in relatie tot WNT.

Samenstelling en verantwoordelijkheidsverdeling bestuur en raad van toezicht

Bestuur en intern toezicht zijn gescheiden. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van bestuur en intern toezicht is vastgelegd in reglementen. De samenstelling en de verantwoordelijkheidsverdeling van het college van bestuur en de raad van toezicht voldoen daarmee aan de eisen die de wet stelt.

Uitoefening van het bevoegd gezag en het intern toezicht

In de uitoefening van het bevoegd gezag en intern toezicht schiet men echter tekort. Dit lichten wij hierna toe.

Het college van bestuur heeft in onvoldoende mate de raad van toezicht van voldoende en kwalitatief goede informatie voorzien. Hiermee heeft het college van bestuur onvoldoende verantwoording afgelegd aan de raad van toezicht, waardoor deze onvoldoende invulling heeft kunnen geven aan zijn wettelijke taak om toezicht te houden (art 24e1 WVO). De raad van toezicht heeft echter ook niet zelf naar de benodigde aanvullende informatie gezocht.

Dit blijkt onder meer uit de gang van zaken ten aanzien van de onderwijskwaliteit in de clusters Maastricht en Heuvelland. De inspectie heeft vastgesteld dat de raad van toezicht op de hoogte was van het gegeven dat er tekortkomingen waren ten aanzien van de onderwijskwaliteit in de clusters Maastricht en Heuvelland. De oorzaken daarvan waren echter onvoldoende bekend bij de raad van toezicht. Dat werd onder meer veroorzaakt doordat door het college van bestuur onvoldoende heeft doorgevraagd op de indicatoren in het kwaliteitszorgsysteem van het bestuur die door locatiedirecteuren – naar later bleek: ten onrechte – als voldoende werden aangemerkt. Zowel college van bestuur als raad van toezicht hebben vanuit hun rol in onvoldoende mate doorgevraagd op de juistheid van de verkregen informatie. Het werd ook veroorzaakt door de wisselingen in locatie- en centrale directeuren. Docenten hebben in gesprekken met de inspectie en in e-mails aan de inspectie aangegeven dat daardoor informatie over het reilen en zeilen op school niet of onvoldoende bij het bestuur en de raad van toezicht terecht kwam, ook niet als het bestuur of de raad van toezicht de scholen zelf bezochten.

Als een situatie zoals de tekortschietende onderwijskwaliteit ten aanzien van de clusters Maastricht en Heuvelland heeft kunnen ontstaan, dan is het in de eerste plaats aan het bestuur om de raad van toezicht niet alleen over de tekortschietende onderwijskwaliteit te informeren, maar ook over de benodigde informatie over de oorzaken daarvan. Voor zover het bestuur zelf niet over die informatie beschikt, dient het er voor te zorgen inzicht in de oorzaken van de tekortschietende onderwijskwaliteit te verkrijgen.

In een dergelijke situatie mag van de raad van toezicht worden verwacht dat zij er voor zorgt dat zij voldoende informatie verkrijgt om inzicht in de oorzaken van de tekortschietende onderwijskwaliteit te verkrijgen, om op basis daarvan te kunnen bezien of daar op een adequate manier op wordt gereageerd.

De inspectie stelt op basis hiervan vast dat de informatievoorziening tussen bestuur en de raad van toezicht tekortschiet, en dat zowel het bestuur als de raad van toezicht daar maatregelen voor dienen te treffen.

De inspectie heeft voorts vastgesteld dat de raad van toezicht het bestuur op andere terreinen wel om meer informatie heeft gevraagd, dat het bestuur daar vervolgens niet aan heeft voldaan en dat de raad van toezicht het daarbij heeft gelaten. Zo heeft de raad van toezicht het bestuur gevraagd om meer vanuit beleid en visie te begroten. Het bestuur heeft hier nota van genomen, maar vervolgens aangegeven dat dit aan de scholen is. Daar is noch door het bestuur noch door de raad van toezicht opvolging aan gegeven. Dat heeft dus ook niet tot een betere informatievoorziening of een beter inzicht van de raad van toezicht geleid.

De inspectie heeft vastgesteld dat de raad van toezicht ook ten aanzien van de informatie die zij wel verkreeg, in onvoldoende mate heeft geverifieerd of de aan de raad aangeleverde informatie betrouwbaar was en tot de juiste conclusies van en vervolgacties door het college van bestuur leidde. Bijvoorbeeld omtrent de gang van zaken rond het ontslag van meerdere locatiedirecteuren, die zich bijvoorbeeld op een school snel achtereen opvolgden, het wisselen van de bezetting van de centrale directie in Maastricht, het aantal docenten dat als verplaatsbare kandidaat was aangemerkt in Maastricht. Dit zijn in potentie ingrijpende maatregelen voor de kwaliteit van het onderwijs. Door schoolleiders, docenten en de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) wordt het baanbehoud als een positief element in het beleid ten aanzien van verplaatsbare kandidaten genoemd. Maar alle schoolleiders en docenten die de inspectie hebben gesproken, zijn van mening dat het beleid dat ten aanzien van verplaatsbare kandidaten is ingezet, een risico vormt voor de onderwijsontwikkeling.

Nieuwe collega's kunnen weliswaar nieuw elan brengen, maar het risico zit in de discontinuïteit. En in de scholen waar sprake is van het invoeren van een nieuw onderwijsconcept, was het ook risicovol: niet alle nieuwe collega's kunnen zomaar mee in die vernieuwing.

Ook volgens de GMR heeft dit beleid een negatieve invloed op de onderwijskwaliteit, omdat bij het vervullen van vacatures nauwelijks rekening gehouden kan worden met de match van de kandidaat met het onderwijskundig concept van de school. Bij dit beleid dienen dan ook kritische vragen over de gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs, en de maatregelen die in dat verband nodig zijn, te worden gesteld en opgevolgd. De inspectie stelt vast dat deze maatregelen echter te weinig hebben geleid tot kritische vragen van de raad van toezicht aan het bestuur over bijvoorbeeld de vraag waarom het tot een ontslag van locatiedirecteuren en het wisselen van de bezetting van de centrale directie moest komen. Ook zijn te weinig kritische vragen gesteld over de gevolgen hiervan voor de onderwijskwaliteit, en over de gevolgen voor de onderwijskwaliteit van het aantal docenten in Maastricht dat is aangemerkt als een verplaatsbare kandidaat, en tot welke vervolgacties van het bestuur dat aanleiding zou geven.

Ook het gesprek van de raad van toezicht met de GMR dat, conform de wettelijke vereisten, twee maal per jaar plaatsvindt, leidt onvoldoende tot een kritische dialoog over de onderwijskwaliteit. De kritische dialoog over de verplaatsbare kandidaten wordt wel met de GMR gevoerd op basis van een kritische vraag van de GMR hierover en over de begroting en jaarrekening. De GMR maakt zich zorgen over de lange communicatielijnen tussen de scholen en het bestuur. Dit is geen onderwerp van gesprek tussen de GMR en de raad van toezicht.

De conclusie is dan ook dat het bevoegd gezag en de raad van toezicht onvoldoende uitvoering hebben gegeven aan hun wettelijke taken (art 24d t/m 24e1 WVO). Er bleken zich serieuze situaties bij de scholen voor te doen, zoals de tekortschietende onderwijskwaliteit in de clusters Maastricht en Heuvelland. Er bleken maatregelen te worden genomen met mogelijk ingrijpende gevolgen voor de onderwijskwaliteit, zoals het ontslag van de locatiedirecteuren en het wisselen van de centrale directie in Maastricht, en het kiezen voor een beleid van verplaatsbare kandidaten. De manier waarop daar door het bestuur en de raad van toezicht mee is omgegaan, heeft aan het licht gebracht dat het bestuur tekortschoot in het verkrijgen en analyseren van voldoende informatie, dat het bestuur tekortschoot in de informatievoorziening aan de raad van toezicht en dat de raad van toezicht tekortschoot in het verzekeren dat zij over voldoende informatie beschikte om goed invulling te kunnen geven aan zijn toezichtrol.

De raad van toezicht heeft haar rol met teveel afstand van de praktijk ingevuld, te weinig kritische vragen gesteld, en te weinig inzicht verkregen in oorzaken en feitelijke situaties, en te weinig toezicht gehouden op de benodigde vervolgacties van het bestuur. De toezichtrol is onvoldoende ingevuld. De maatregelen die nodig zijn om zowel het bestuur als de raad van toezicht adequaat invulling te kunnen geven aan hun rol, zijn onvoldoende getroffen.

Samenstelling van het bevoegd gezag en bestuursvergoeding

Bij de samenstelling van het bevoegd gezag merken wij het volgende op.

De omvang van het dienstverband van de voorzitter van college van bestuur is 1,0 fte. Deze omvang is overeengekomen met inachtneming van de nevenfuncties van de huidige voorzitter college van bestuur.

Daaronder viel één bezoldigde functie: het voorzitterschap van een Eerste Kamerfractie.

Daarnaast heeft hij volgens het jaarverslag 2017 de volgende nevenfuncties:

1. Lid Eerste Kamer der Staten-Generaal (bezoldigd, 1 dag in de week); tevens voorzitter van de partijfractie (voorzitterschap per juli 2018 beëindigd);
2. Lid Algemeen Bestuur Limburgse Werkgeversvereniging (onbezoldigd);
3. Voorzitter Raad van Commissarissen Chemelot Ventures B.V. (bezoldigd, per maart 2018 beëindigd);
4. Lid Adviesraad Cultuurwetenschappen Open Universiteit (onbezoldigd).

De instellingsaccountant heeft controlewerkzaamheden uitgevoerd en vastgesteld dat de raad van toezicht op de hoogte was van de nevenfuncties van de voorzitter van het college van bestuur. De instellingsaccountant heeft volgens eigen zeggen inzage gehad in relevante stukken, zoals arbeidscontracten. Bij onze beoordeling van de werkzaamheden van de instellingaccountant inzake de naleving van de WNT hebben wij geen onjuistheden aangetroffen.

Het bezoldigingsmaximum voor leidinggevende topfunctionarissen volgens de WNT is voor LVO berekend op € 181.000. Het betreft hier klasse G, de hoogst mogelijke klasse in het onderwijs. Het weergegeven individuele WNT-maximum is berekend naar rato van de omvang van het dienstverband, waarbij voor de berekening de omvang van het dienstverband nooit groter kan zijn dan 1,0 fte. Op grond hiervan bleef de bezoldiging van de voorzitter van het college van bestuur van € 180.569 in 2017 onder het toegestane maximum van € 181.000.

Het college van bestuur bestond tot juli 2018 uit een voorzitter en een lid. De bezoldiging van dit lid van het college van bestuur bedroeg in 2017 € 150.761 voor 1,0 fte. Dit was eveneens onder het individuele WNT maximum dat was berekend op € 181.000. Het lid van het college van bestuur had volgens het jaarverslag 2017 geen nevenfuncties.

In juni 2018 is een interim lid college van bestuur aangesteld met als specifieke taak om VMBO Maastricht op orde te brengen. Het gaat hier om een tijdelijke aanstelling tot 1 januari 2019.

De bezoldiging van de voorzitter van de raad van toezicht bedroeg volgens het Jaarverslag 2017 € 8.678. Dit was onder het geldende maximum van € 27.150. De bezoldiging van de overige leden van de raad van toezicht bedroeg volgens het Jaarverslag 2017 € 5.785. Dit was onder het geldende maximum van € 18.100. Deze bedragen zijn eveneens door de instellingsaccountant rechtmatig bevonden.

Samenvattend stellen wij vast dat de bestuursvergoeding in combinatie met nevenfuncties in relatie tot de WNT voldoet.

Onderzoeksvraag 2:

Hebben het bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en leidt dat tot verbetering van het onderwijs? (WVO, artikel 23a en 24, vierde lid; art. 2, tweede lid). Hoe heeft in relatie hiermee de examenproblematiek bij VMBO Maastricht kunnen plaatsvinden?

Het college van bestuur geeft onvoldoende uitvoering aan de wettelijke taak om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs en deze te waarborgen. Daarmee voldoet het college van bestuur van LVO niet aan artikel 23a, artikel 24, vierde lid, en artikel 2, tweede lid, van de WVO.

Het college van bestuur heeft onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs. Weliswaar is er een systeem van kwaliteitszorg ontwikkeld, maar het college van bestuur slaagt er daarmee niet in om de onderwijskwaliteit van de scholen systematisch te verbeteren. Bovendien zorgt het college van bestuur van LVO er met het systeem van kwaliteitszorg in onvoldoende mate voor dat calamiteiten kunnen worden voorkomen of in een vroeg stadium worden aangepakt en opgelost. Hierna lichten we deze bevindingen toe.

Onvoldoende zicht op onderwijskwaliteit

Ten eerste heeft het college van bestuur onvoldoende zicht op de uitvoering van zijn beleid. Het college zorgt er niet voor dat het vanaf de werkvloer van voldoende informatie wordt voorzien om zicht op de onderwijskwaliteit te hebben en zo nodig die te sturen.

Het college van bestuur volstaat er mee er op te vertrouwen dat het gehanteerde systeem van kwaliteitszorg ervoor zorgt dat beleid wordt uitgerold en dat dit ervoor zal zorgen dat de onderwijskwaliteit systematisch wordt verbeterd. Op de uitvoering van het beleid bestaat echter onvoldoende zicht.

Zo heeft de inspectie vastgesteld dat op acht van de elf onderzochte scholen de kwaliteitszorg met een onvoldoende is beoordeeld. Daarbij is vastgesteld dat de onderwijskwaliteit niet of nauwelijks werd geëvalueerd. De evaluatie van de onderwijskwaliteit is het eerste wat nodig is om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Door het ontbreken van adequate evaluaties ontbreekt niet alleen op de scholen zelf het zicht op de onderwijskwaliteit, maar ook bij het college van bestuur.

De inspectie heeft niet kunnen vaststellen of het college van bestuur zich er van op de hoogte heeft gesteld of evaluaties wel werden uitgevoerd, en of het er van op de hoogte was dat evaluaties op acht van de tien onderzochte scholen ontbraken. Als het college van bestuur daar al van op de hoogte was, moet worden vastgesteld dat het daarop geen maatregelen heeft genomen.

Voorts controleert het college van bestuur de verkregen informatie onvoldoende. Zo trof de inspectie een zelfevaluatie aan van pta's waarvan de school aangaf dat deze juist en compleet was, en dat daar naar gehandeld werd. De inspectie constateerde echter al bij een eerste inspectie omissies. Een adequate controle van verkregen informatie door het college van bestuur had die omissies aan het licht moeten brengen. Het gebrek aan controle op de betrouwbaarheid van de informatie werd ook naar voren gebracht in gesprekken met locatiedirecteuren, de businesscontroller en de accountant. De accountant stelde in 2017: "Momenteel bestaan er tussen de medewerkers en managementlagen verschillen in de perceptie van de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de (tussentijdse) stuurinformatie."

Het college van bestuur vraagt ook niet consequent voldoende door op de wel verkregen informatie. Zo heeft een school een zelfevaluatie aangeleverd met vele actiepunten die op 'oranje' staan. De directeur heeft aangegeven daarover geen reactie vanuit het college van bestuur te hebben gekregen.

De inspectie constateert dat het college van bestuur als eindverantwoordelijke onvoldoende zicht heeft op de kwaliteit van het onderwijs in de scholen. Het kwaliteitszorgsysteem op zich geeft onvoldoende zicht op de daadwerkelijke kwaliteit op de scholen.

Monitoren van doelen

Een ander punt waarop de kwaliteitszorg tekortschiet is het monitoren van de voortgang van de doelen. Het college van bestuur wil ruimte en autonomie geven aan scholen, maar scholen interpreteren de doelen op hun eigen manier. Uit het merendeel van onze gesprekken blijkt dat het adequaat monitoren, analyseren en bijsturen op het realiseren van de doelen en ambities tekortschiet, ondanks alle beschikbare instrumenten.

Veel ambities blijven steken in plannen en (in begin van) uitvoering zonder dat er vervolgens een evaluatie en/of bijsturing plaatsvindt: de PDCA-cyclus functioneert dan gebrekkig. Een voorbeeld hiervan is de doelstelling uit OpMaat dat geen enkele leerling doubleert. Dit wordt als doelstelling geformuleerd. Deze doelstelling wordt echter niet gemonitord en op de realisatie van die ambitie wordt niet gestuurd. Het college van bestuur slaagt er daarmee onvoldoende in om de bewaking en verbetering van onderwijskwaliteit krachtig en effectief aan te sturen.

Analyses van gevolgen beslissingen

Het college van bestuur maakt onvoldoende analyses voorafgaand aan belangrijke beslissingen met mogelijke gevolgen voor de onderwijskwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs. De keuzes in het personeelsbeleid zijn daarvan een voorbeeld.

Het college van bestuur heeft vanwege de bevolkingskrimp in overleg met de vakbonden gekozen voor een personeelsbeleid dat gericht is op baanbehoud voor LVO-docenten. Dit maakt dat gewerkt wordt met 'verplaatsbare kandidaten', om docenten een baangarantie te bieden.

Het college van bestuur heeft niet vooraf een analyse gemaakt van de mogelijke gevolgen daarvan voor de kwaliteit van het onderwijs. Scholen hebben als gevolg van dit beleid echter onvoldoende zeggenschap over de aanstelling van leraren en kunnen daarin niet kiezen voor docentcompetenties en –vaardigheden die passen bij het onderwijsconcept van de school. Dit is een probleem voor de verankering van het onderwijsconcept in de scholen, maar het kan ook gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Het college van bestuur heeft verzuimd om binnen de bestaande regeling de consequenties vooraf te analyseren en te sturen op een goede invulling van de regeling, rekening houdend met gevolgen voor de onderwijskwaliteit en de maatregelen die daarvoor nodig zijn.

Het college van bestuur heeft de maatregelen met betrekking tot de verplaatsbare kandidaten aangekondigd op het niveau van individuele docenten. Nadat een grote mate van onrust ontstond, onder zowel ouders, docenten als leerlingen, heeft het college van bestuur de voorgenomen maatregelen deels niet tot uitvoering gebracht.

Deze onrust en risico's voor de kwaliteit van het onderwijs (door uitval van docenten, ziekte, ontevredenheid) hadden voorkomen kunnen worden als het college van bestuur vooraf nagedacht had over de mogelijke uitvoeringsconsequenties.

Kwaliteit van de interne informatievoorziening

Het college van bestuur stuurt er onvoldoende op dat tussenliggende managementlagen (centrale directie, locatiedirecteur en teamleiders) in voldoende verantwoording afleggen aan elkaar en uiteindelijk aan het college van bestuur. Het gebrek aan continuïteit op directieniveau heeft dit nog verder versterkt. Door vele personele wisselingen op het niveau van centrale en locatiedirectie werd het onderwijsproces onvoldoende aangestuurd.

Sturing op onderwijskwaliteit

De sturing van het college van bestuur op de onderwijskwaliteit van de scholen schiet in de uitvoering tekort omdat tekortkomingen onvoldoende doelgericht worden hersteld. Als er sprake is van verbeterplannen wordt onvoldoende tussentijds gecontroleerd of gewenste resultaten worden behaald hetzij bijstelling van de plannen nodig is. Dit zagen wij op bijvoorbeeld het Grotius College, waar het mogelijk is dat de gemaakte verbeterplannen niet uitgevoerd worden. Een ander voorbeeld is dat de ernst van de problemen en risico's op VMBO Maastricht, met betrekking tot lesuitval door ziekte en personele wisselingen, al vanaf medio 2016 bekend waren op alle managementniveaus. Maar er is pas ingegrepen nadat de inspectie in november en december 2017 intervenieerde op zowel niveau van college van bestuur als op centrale directie en op schoolniveau.

Er is onvoldoende sturing op het personeelsbeleid, het college van bestuur stelt zich vooral reactief op. Er wordt pas ingegrepen als problemen zich openbaren. De ingrepen bestaan er uit dat leidinggevend en op diverse plekken in de organisatie vervangen of gewisseld worden, hetgeen afgelopen jaren met name in de regio Maastricht en volgens betrokkenen niet altijd met duidelijke opgave van reden is gebeurd. Deze interventies hebben niet altijd geleid tot verbeteringen, waardoor er opnieuw leidinggevend en vervangen werden waarbij de verbeteringen opnieuw uitgebleven zijn. Het college van bestuur stelt zich hierbij onvoldoende de vraag of deze interventies de juiste zijn.

De problemen die rondom de examinering bij VMBO Maastricht zijn ontstaan, zijn een voorbeeld van het hiervoor beschreven gebrek aan sturing en zicht op ontwikkelingen op schoolniveau. Al veel eerder dan het voorjaar 2018 was bij het college van bestuur bekend dat het niet goed ging op de vmbo-school. Al in het najaar van 2016, kort na de start van de school, kwamen ernstige signalen bij de schoolleiding en de inspectie binnen. De inspectie heeft deze signalen ook met het college van bestuur besproken.

Daarna werd door het college van bestuur onvoldoende gestuurd op het inzetten en realiseren van effectieve verbetermaatregelen door de centrale directie. Hierdoor zijn de problemen verder geëscaleerd.

In ons specifiek onderzoek bij VMBO Maastricht hebben wij geconstateerd dat de locatiedirectie in januari 2018 door het personeel van de school al op de hoogte was gesteld van examenproblemen en dat er lacunes zaten in de registratie van de schoolexamens.

De centrale directie heeft aangegeven dat zij daarvan niet op de hoogte was gesteld en daardoor het college van bestuur ook niet. Dit laat zien dat de informatiestroom tussen de verschillende managementlagen niet goed functioneert. Op 8 januari 2018 is de locatiedirecteur van zijn taken ontheven. Ook zijn teamleiders en docenten ver- of herplaatst. De locatiedirecteur is in maart 2018 vervangen door een interim directeur. De leidinggevende taken van de locatiedirecteuren worden in deze periode waargenomen door de centrale directie. Daardoor voelen medewerkers en leerlingen zich onveilig.

De problemen rond lesuitval zijn een voorbeeld van het gebrek van adequate sturing op onderwijskwaliteit. Het college van bestuur was wel op de hoogte van de problemen rond lesuitval, maar is er vooralsnog niet in geslaagd die het hoofd te bieden. In de eerste drie schoolweken van schooljaar 2018-2019 vielen er bij VMBO Maastricht 371 lessen uit.

In juli 2018 is het interim lid college van bestuur samen met de school aan de slag gegaan om bij VMBO Maastricht alle 353 leerlingen in de gelegenheid te stellen hun schoolexamen af te ronden. Bijna alle leerlingen zijn ondertussen geslaagd. Daarnaast heeft LVO er goed op gelet dat alle 353 leerlingen ingeschreven zijn op een school. Daardoor zijn er geen leerlingen die tussen wal en schip terecht zijn gekomen. Ook voor de huidige examenkandidaten heeft LVO een nieuw pta opgesteld. Het interim lid van het college van bestuur is eveneens aan de slag gegaan om structurele verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs aan te brengen.

De inspectie concludeert gezien dit alles dat het college van bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg hebben ingericht dat niet leidt tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het stelsel van kwaliteitszorg verzekert niet dat er voldoende zicht is op de onderwijskwaliteit. Het stelsel leidt er evenmin toe dat voldoende sturing wordt gegeven aan de onderwijskwaliteit. Informatie wordt niet adequaat verzameld en gedeeld, informatie wordt niet adequaat geverifieerd, en als informatie beschikbaar is, wordt daar onvoldoende op gestuurd en gehandeld. Dit is ook het geval als omvangrijke problemen aan het licht komen.

Dit gebrekkig functioneren van het stelsel van kwaliteitszorg en de fundamentele gebreken die zich in dat stelsel voordoen, hebben er mede toe geleid dat de examenproblematiek bij VMBO Maastricht kunnen plaatsvinden. De maatregelen die van het college van bestuur verwachten mochten worden om een goed functionerend stelsel van kwaliteitszorg te verkrijgen, zijn niet genomen. Vanaf 22 juni 2018 heeft het bevoegd gezag op VMBO Maastricht wel ingegrepen en zijn verantwoordelijkheid genomen.

Onderzoeksvraag 3:

Hebben het bestuur en zijn scholen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren zij transparant en integer? (WVO, art. 103, eerste lid; (art. 23a). In hoeverre geldt dat specifiek voor de afhandeling van klachten binnen de organisatie van leerlingen, ouders en personeel?

De uitvoering van de wettelijke eisen rondom kwaliteitszorg (art. 23a en 24, vierde lid, WVO) vraagt van het schoolbestuur een gezamenlijke inspanning te leveren vanuit een verbetercultuur en professionaliteit. Dit veronderstelt onderwijskundig leiderschap, effectieve taakverdeling, resultaatgerichtheid en aanspreekbaarheid van het personeel van de school. De uitvoering van de wettelijke vereisten rondom kwaliteitszorg vraagt van het schoolbestuur ook transparantie in haar handelen.

In het kader van deelvraag 3 heeft de inspectie onderzocht hoe het bij LVO met deze aspecten is gesteld.

Uit de specifieke onderzoeken blijkt dat vijf van de tien onderzochte scholen onvoldoende beoordeeld zijn op de standaard Kwaliteitscultuur. Op deze scholen trof de inspectie het volgende aan: gebrek aan onderwijskundig leiderschap, top-down invoering van onderwijsvernieuwingen zonder draagvlak, veel personele mutaties, hoog ziekteverzuim, veel lesuitval, telkens wisselende plannen en visies, groot verloop van locatiedirecteuren, (gevoelde) financiële problemen, bezuinigingen op onderwijstijd en op vervanging van uitgevallen lessen, gebrek aan vertrouwen tussen leraren enerzijds en (vroegere) schoolleiding en soms ook centrale directie en college van bestuur anderzijds, aangetast werkplezier, gebrek aan samenwerking tussen leraren door de vele personele mutaties, gebrekkig personeels- en professionaliseringsbeleid en gebrekkig zicht van de schoolleiding op de bekwaamheid van leraren. Niet op alle scholen heeft het college van bestuur en/of centrale directie zicht op het onderwijskundig leiderschap van school- en teamleiders. Hierdoor ontbeert het college van bestuur en/of centrale directie de mogelijkheid om te sturen op verbetering. Deze gebreken leveren grote risico's voor de kwaliteit of dus zelfs onvoldoende kwaliteit oplevert.

De inspectie heeft vastgesteld dat het college van bestuur onvoldoende stuurt op het verbeteren van deze onvoldoende kwaliteitscultuur.

Bij grote veranderingen is er een onvoldoende planmatige aanpak en een gebrek aan aandacht voor de kwaliteitscultuur geweest. Ook hier is VMBO Maastricht een voorbeeld van. Er is door het college van bestuur vooral gestuurd op het systeem en de structuur en niet op de cultuur en het samenbrengen van de teams. Er is geen sprake van een cultuur van kritisch doorvragen. Men stelt in onvoldoende mate aan elkaar de vraag 'doen we de goede dingen' en 'doen we de dingen goed'.

Diverse organisatorische en onderwijskundige besluiten zijn wat betreft draagvlak en communicatie onvoldoende doordacht en onvoldoende zorgvuldig geïmplementeerd. Enkele voorbeelden hiervan zijn het domeinenplan, de OpMaat doelstellingen en de verplaatsbare kandidaten. Daardoor zijn ze in de verschillende managementlagen en op de werkvloer in ieder geval in eerste instantie onvoldoende gedragen en in de uitvoering krijgen ze soms gebrekkig vorm en inhoud.

Medewerkers in de organisatie, docenten, teamleiders en locatiedirecteuren, ervaren een gebrek aan transparantie en gelegenheid voor tegenspraak. Men ervaart een top-down cultuur op de diverse beleidsterreinen en initieel een gebrek aan het creëren van draagvlak. Pas in tweede instantie, nadat er op verzoek meer uitleg of informatie wordt gegeven en de mogelijkheid wordt gegeven om zelf invulling te geven aan het beleid, ontstaat gedeeltelijk steun voor het beleid. Ten tweede zeggen medewerkers dat het op veel plekken in de organisatie ontbreekt aan het geven van feedback waardoor tegenspraak te weinig plaatsvindt. Dat geldt zowel tussen collega's maar ook naar de leidinggevenden op alle niveaus.

Het college van bestuur heeft contact met de werkvloer door de bezoeken die men aan de scholen aflegt, maar deze bezoeken zijn volgens docenten te kort en oppervlakkig om daadwerkelijk te zien wat er speelt of om effect te hebben op de onderwijskwaliteit.

De inspectie heeft tijdens de onderzoeken op LVO-scholen geconstateerd dat op in ieder geval vijf scholen de medewerkers een gebrek aan openheid ervaren. Ook ouders van leerlingen laten dit tijdens de onderzoeken en via mails aan de inspectie weten. Daarnaast voelt men zich vaak niet gehoord: er komt geen antwoord op vragen, meldingen of signalen. Onze bevindingen gaan daarbij verder dan incidenten, er is op een aantal scholen sprake van een structureel probleem in de manier waarop men met elkaar omgaat en wat men durft te zeggen.

De medezeggenschapsraad blijkt onvoldoende en onvoldoende tijdig in positie te worden gebracht. Daar komt bij dat de medezeggenschap ten gevolge van verschillen tussen de juridische schoolorganisatie (BRIN-systematiek) en de feitelijke schoolorganisatie onvoldoende effectief blijkt. Tegenspraak wordt blijkbaar ook niet altijd geapprecieerd. De dialoog met de ouderraad is onvoldoende en een leerlingenraad ontbreekt.

Het college van bestuur was verrast over de voornoemde constateringen. Het gaf aan niet op de hoogte te zijn van de ernst en omvang van dit probleem, maar bij meldingen wel actie te ondernemen. Op basis hiervan constateert de inspectie dat essentiële informatie over ervaren (gebrek aan) openheid niet of onvoldoende terecht komt bij het college van bestuur.

Het door personeel ervaren gebrek aan openheid wordt versterkt door het feit dat van personeelsgesprekken lang niet altijd een verslag wordt vastgelegd of zelfs geen personeelsgesprek plaatsvindt. Enkele medewerkers gaven aan al meer dan twee jaar geen personeelsgesprek te hebben gehad. Als men vervolgens naar de reden vroeg, bleef het antwoord uit. Het percentage gespreksverslagen dat aanwezig is in het dossier bedraagt LVO-breed 40,2%. In regio Maastricht bedraagt het 24,4%.

De inspectie stelt vast dat het college van bestuur hiermee onvoldoende voldoet aan de zorgplicht voor kwaliteit van het onderwijs. Het uitvoeren van verbetermaatregelen op basis van het kwaliteitszorgsysteem kunnen alleen worden gerealiseerd door personeel dat professioneel is en blijft (art 24, lid 3 en 4 WVO). Dat is zonder voldoende personeelsverslagen niet mogelijk. Het college van bestuur handelt hiermee ook niet in overeenstemming met de wettelijke vereiste om bekwaamheidsdossiers bij te houden (art 37b WVO).

Tot slot: de klachtenafhandeling wordt in hoofdzaak op de scholen gedaan. Op verschillende scholen laten klagers weten dat zij niet tevreden zijn over de afhandeling van hun klacht. Zo komt het voor dat klagers geen antwoord krijgen of zich van het kastje naar de muur gestuurd voelen. Klachten en signalen worden niet altijd zichtbaar in het kwaliteitszorgsysteem of komen niet aan de orde in de gesprekken met leidinggevenden.

Conclusie

Hiervoor in dit rapport is al aan de orde gekomen dat de organisatie waarin mandatering van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden door diverse managementlagen heen plaatsvindt zonder regelmatige terugkoppeling van de voortgang en resultaten, heeft er voor gezorgd dat de afstand tussen het college van bestuur en de werkvloer groot is.

Hoewel de inspectie heeft vastgesteld dat het bestuur op zich integer functioneert, blijkt uit de bevindingen bij deze deelvraag dat het bestuur en zijn scholen een professionele kwaliteitscultuur ontberen. Ook het transparant functioneren van het bestuur en de scholen schiet tekort. De klachtenafhandeling is eveneens onvoldoende transparant.

Bij de Stichting LVO heeft de inspectie onvoldoende gezien dat het schoolbestuur een gezamenlijke inspanning levert waarmee, vanuit een verbetercultuur en professionaliteit, gewerkt wordt aan onderwijskwaliteit. Dit draagt bij aan de conclusie dat het college van bestuur en de scholen niet voldoen aan de wettelijke vereisten voor kwaliteitszorg (art 23a en 24, vierde lid WVO). Op een aantal aparte scholen is dat overigens op zichzelf wel voldoende, maar het is geen gemeengoed en het de problemen op de scholen waar wel problemen zijn worden onvoldoende geïnitieerd door het college van bestuur.

Onderzoeksvraag 4:

Leggen het bestuur en zijn scholen/opleidingen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voeren zij daarover actief een dialoog? (art. 8 en 10, 11, 12 en 14 WMS; art. 24a WVO; art. 103 WVO; art. 24d, 24e, 24e1 WVO).

Wij constateren dat Stichting LVO naar buiten met veel documenten transparant is en handelt. Statuten, reglementen etc. zijn goed te vinden. Aan de andere kant constateren wij ook dat de dialoog van het college van bestuur met stakeholders niet altijd als actief ervaren wordt. Het valt de inspectie op dat bij belangrijke bijeenkomsten waar de buitenwereld verwacht dat LVO op bestuurlijk niveau aanwezig is, vervolgens in de regel de centrale directie opereert. Dit blijkt onder andere uit het feit dat het college van bestuur niet heeft opgetreden bij de bijeenkomst met ouders, leerlingen en personeel in MECC naar aanleiding van het examendebacle.

Intern is de verantwoording en dialoog onvoldoende door de wijze waarmee men omgaat met de eerder beschreven mandatering. Veel gebeurt op basis van vertrouwen zonder genoeg door te vragen of gegevens wel kloppen, hoe ze tot stand gekomen zijn en wat men ermee gedaan heeft. De zelfevaluatie bij de tien specifieke onderzoeken is daar een voorbeeld van. Zo constateerden wij in onze onderzoeken dat de informatie in de zelfevaluaties niet klopte en dus de verantwoording niet betrouwbaar is. In dit geval niet door de centrale directeuren richting locatiedirecteuren en evenmin van het college van bestuur richting de centrale directeuren.

De dialoog wordt in onvoldoende mate gevoerd en als deze er wel is dan beïnvloedt het gebrek aan diepgang, transparantie en bespreekbaarheid van onderwerpen de kwaliteit van de dialoog dermate, dat belangrijke zaken rondom kwaliteit blijven liggen.

Dezelfde situatie geldt ook voor de raad van toezicht. Aan de ene kant krijgt de raad in onvoldoende mate betrouwbare informatie om intern toezicht te houden, maar ook de raad voert in onvoldoende mate het goede gesprek met het college van bestuur om meer dan de verkregen informatie te weten te komen.

In de kwartaal- en jaargesprekken van het college van bestuur met respectievelijk centrale directies en locatiedirecteuren, is het college van bestuur onvoldoende kritisch. De locatiedirecteuren ervaren de jaargesprekken met het college van bestuur dan ook als een gesprek op hoofdlijnen waarin weinig wordt doorgevraagd. Ook tussentijds wordt er binnen de organisatie door het college van bestuur en de verschillende directeuren onvoldoende doorgevraagd.

Bij cluster Maastricht was al jaren sprake van exploitatieverlies, maar het cluster slaagt er niet in uit de verliezen te komen. De raad van toezicht heeft in het najaar van 2017 aan de instellingsaccountant gevraagd om tot een analyse te komen voor cluster Maastricht. Dit leidt tot een notitie^[1] van de accountant waarin deze concludeert dat de samenwerking en coördinatie binnen het cluster tussen de leidinggevendenden niet soepel lijkt te verlopen, deels door niet tijdig beschikbaar zijn van betrouwbare informatie, terwijl ook enkele betrokkenen aan de betrouwbaarheid twijfelen. Dit is ook in onze gesprekken met diverse betrokkenen bevestigd. Uiteindelijk besluit de raad van toezicht dat het verlies moet stoppen en dan worden door het college van bestuur forse maatregelen genomen zonder de impact daarvan op de onderwijskwaliteit in ogenschouw te nemen.

^[1] Memo instellingsaccountant aan Raad van toezicht, december 2017

Ook heeft het college van bestuur onvoldoende gestuurd op de dubbele BRIN-structuur waarbij twee verschillende scholen in de praktijk verweven waren. In deze ingewikkelde situatie bij LVO Maastricht hebben locatiedirecteur, clusterdirectie en college van bestuur onvoldoende met elkaar de problematiek besproken en zijn er geen adequate maatregelen genomen.

De raad van toezicht heeft verzuimd actief en tijdig informatie te vergaren omtrent de ontwikkeling bij dit cluster naar aanleiding van de uitvoering van dit besluit^[2]. Dit is ook in ons gesprek met de raad van toezicht bevestigd. De raad van toezicht heeft hiermee onvoldoende invulling gegeven aan zijn wettelijke taak om toezicht te houden op het college van bestuur (art. 24e WVO). De wijze waarop de raad van toezicht en het college van bestuur invulling geven aan hun wettelijke taken resulteert in een gebrek aan de benodigde check and balances. Daarmee voldoen college van bestuur en raad van toezicht niet aan art. 24 d t/m 24e1 van de WVO.

^[2] Definitief reglement Raad van toezicht 01-02-2016, artikel 20

Op basis van al het voornoemde concluderen wij dat het bestuur onvoldoende betrouwbaar verantwoording aflegt aan de intern toezichthouder en de omgeving en daarover geen actieve dialoog voert. Dit geldt ook voor een aantal scholen.

2.2. Financieel beheer

Wij baseren ons oordeel over het kwaliteitsgebied Financieel beheer op de beoordeling van de onderliggende standaarden voor financiële continuïteit en rechtmatigheid. Tevens geven wij antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag 5:

Wat is de financiële continuïteit van het bestuur (rekening houdend met invloeden als demografische krimp) en wat zijn de mogelijke, voorzienbare effecten daarvan op de kwaliteit van het onderwijs?

Het financieel beheer van LVO beoordelen we op basis van de huidige kengetallen als voldoende. Desondanks zijn er financiële risico's voor de middellange termijn. Het aandachtspunt is dan ook of en hoe het college van bestuur de nu nog solide financiële positie weet te behouden en tegelijkertijd invulling kan geven aan haar maatschappelijke verantwoordelijkheid zoals in de missie en visie van LVO is vertaald: 'Uitstekend onderwijs met tevreden leerlingen, ouders, personeel en stakeholders'. Daarom zal het college van bestuur op korte termijn op basis van zijn keuzes een beleidsrijke en geactualiseerde meerjarenbegroting moeten opstellen met toelichtingen over risicobeheer en risicomaatregelen en waarin een duidelijk verband zichtbaar wordt met het strategisch beleid en de kwaliteit van het onderwijs. Opvallend is dat in de notulen van de raad van toezicht, de raad van toezicht herhaaldelijk heeft gewezen op het belang van risicomaatregelen, maar dat het college van bestuur heeft aangegeven dat dit aan de scholen zelf is.

Hieronder geven wij de oordelen op het kwaliteitsgebied Financieel beheer en de onderliggende standaarden weer.

Financieel beheer	V	
	O	V
FB1 Continuïteit		•
FB2 Doelmatigheid	Geen oordeel	
FB3 Rechtmatigheid		•



Financiële continuïteit

In onderstaande tabel zijn de financiële kengetallen van het bestuur uit de jaarverslaggeving over de afgelopen drie jaren en de toekomstige vier jaren afgezet tegen de signaleringswaarden ('Indicatie') die wij gebruiken in onze jaarlijkse risicodetectie.

	Indicatie	Realisatie			Begroting			
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liquiditeit (current ratio)	< 0,75	1,27	1,16	1,01	0,85	0,73	0,63	0,61
Solvabiliteit 2	< 0,30	0,62	0,61	0,59	0,58	0,57	0,57	0,58
Weerstands-vermogen	< 5%	29,28%	26,92%	26,17%	26,14%	25,15%	24,59%	24,35%
Huisvestings-ratio	> 10%	5,73%	5,71%	6,07%				
Rentabiliteit	< 0%	-2,77%	-1,39%	-1,47%	-2,35%	-2,22%	-1,37%	-0,83%
Aantal leerlingen		28666	28597	27452	26140	24985	24233	23498
Aantal fte personeel		2610	2604	2501	2292	2119	2037	1.964

Wij beoordelen de continuïteit op de korte termijn als voldoende. Hierbij merken we op dat de waarden zoals liquiditeit en rentabiliteit wijzen op een mogelijk financieel risico voor de continuïteit van het onderwijs op de middellange termijn. Het is nodig dat het college van bestuur risico's en onzekerheden identificeert. Het bestuur stelt zelf vast dat haar beleid en gekozen sturingsmaatregelen, mede vanwege ontwikkelingen buiten LVO, nog vragen om nadere invulling.

Liquiditeit

Het saldo van de liquide middelen bedroeg ultimo 2014: € 56 miljoen en is in 2017 gedaald naar € 42 miljoen. Het college van bestuur verwacht dat deze daling zich voortzet richting circa € 14 miljoen per ultimo 2021. In de jaarrekening 2016 bedroeg deze inschatting van het saldo liquide middelen per ultimo 2021 nog € 33,7 miljoen. De liquiditeitsratio is over deze periode gedaald van 1,5 naar 1,01. De liquiditeitsratio zal naar verwachting in 2021 uitkomen op 0,61. Er is sprake van een halvering van deze waarde over een periode van zes jaar.

Volgens het bestuur is de daling van het saldo van de liquide middelen het gevolg van het investeringsprogramma in huisvesting. Volgens de balansprognose stijgt de post materiële vaste activa echter van € 78 miljoen in 2017 naar € 89 miljoen in 2021.

Een verschil van € 11 miljoen, maar daarmee is de daling van de liquiditeit met ruim € 19 miljoen nog onvoldoende verklaard. Er is nog geen zicht op een verbetering van de liquiditeit, terwijl tegelijk vaststaat dat het beslag op de liquiditeit door de gemaakte beleidskeuzes alleen maar groter zal zijn.

Rentabiliteit

De rentabiliteit van LVO staat onder druk mede als gevolg van de krimp en die krimp neemt de komende jaren nog toe. Door demografische ontwikkelingen neemt het aantal leerlingen in het voedingsgebied de komende jaren af waardoor de rijksbijdrage gaat dalen. Het aantal leerlingen is in de periode 2015 t/m 2017 gedaald van 28.666 (zie bovenstaande tabel) naar 27.452 (-4%). Het bestuur verwacht in 2021 een totaal aantal leerlingen van 23.498 (een daling van 14,4% ten opzichte van 2017).

Volgens de huidige meerjarenbegroting daalt het aantal fte in 2021 met 537 fte ten opzichte van 2017 (een daling van 21,5%). In 2016 was de ratio personeelslasten/baten 83,8%. Het sectorgemiddelde volgens DUO lag in 2016 op 78,7%. De personeelskosten zijn structureel te hoog.

De halfjaarrapportage van het college van bestuur aan de raad van toezicht van eind september 2018 prognosticeert voor 2018 een negatief resultaat van € 7,6 miljoen ten opzichte van een begroot negatief resultaat van € 5 miljoen. Een verslechtering dus van ruim € 2,5 miljoen (50%). Deze prognose staat nog los van de eventuele gevolgen van de gebeurtenissen in Maastricht. De verklaring van deze verslechtering zijn volgens het bestuur de hogere personele lasten. De verwachte inzet aan fte's voor 2018 is namelijk 2.332 tegenover de 2.292 die was begroot. Deze stijging doet zich voor bij bijna elk cluster, maar vooral in Parkstad en Maastricht. Bij het bestuursbureau daalt het aantal fte's.

Er is nog geen zicht op verbetering van de rentabiliteit volgens de huidige continuïteitsparagraaf.

Continuïteitsparagraaf

De huidige continuïteitsparagraaf is verouderd en geeft onvoldoende perspectief op verbetering van de financiële positie. Bovendien voldoet de paragraaf op de volgende punten niet aan alle eisen: in de meerjarenbegroting ontbreekt namelijk een nadere specificatie van de vlottende activa. Verder is er een betere (kwantitatieve) onderbouwing nodig van de risico's en daarvoor te nemen beheersmaatregelen.

Doelmatigheid

Het bestuurlijk handelen ten aanzien van de doelmatigheid van het Financieel beheer geeft aanleiding tot de volgende bevindingen over:

- het organisatiemodel en de overhead;
- de investeringen in het onderwijs;
- toezicht op doelmatigheid.

Organisatiemodel en overhead

De terugloop van het aantal leerlingen als gevolg van demografische krimp leidt tot teruglopende bekostiging en zorgt voor problemen in het onderwijs. Een aandachtspunt is of de inrichting van het onderwijs inclusief management en staf op termijn betaalbaar blijft en voldoende effectief is.

De huidige organisatiestructuur heeft verschillende managementlagen. Dit vereist onderlinge afstemming in planning, besluitvorming, monitoring en verantwoording. Los daarvan heeft elke laag zijn eigen ondersteuningsbehoefte. De staf is op dit moment zowel centraal ingevuld als decentraal op clusterniveau. Doorgaans zijn de locatiedirecteuren overigens tevreden over een aantal elementen van de centrale staf: de backoffice is goed geregeld als het gaat om het personeelsproces (met name contracten), de salarisadministratie en de juridische advisering. Een verbeterpunt betreft de integratie van de centrale business control, die meer gericht is op het primaire onderwijsproces en de centrale financial control die meer gericht is op het financiële proces.

Kritischer zijn de locatiedirecteuren als het gaat om de doorbelasting van de kosten van staf. Men is ontevreden over de toevoegde waarde op clusterniveau richting schoolleiding. Er zijn twijfels over de betrouwbaarheid van de financiële rapportages. Verder is voor sommige locatiedirecteuren betere ondersteuning nodig van de staf. Er zijn samenwerkingsproblemen tussen stafverantwoordelijken op clusterniveau voor het personeelbeheer en financieel beheer en de beschikbaarheid voor de locatiedirecteur.

Investerings in het onderwijs

In de zelfevaluatie geeft het bestuur aan dat het over een dusdanig eigen vermogen en liquiditeit beschikte dat in de jaren 2014-2018 het programma 'Investeren in Onderwijs Ontwikkeling' (IOO) is uitgevoerd ten laste van in totaal € 20 miljoen aan opgebouwde reserves. Het bestuur geeft in de zelfevaluatie niet aan of deze middelen doelmatig zijn besteed of wat de opgetreden effecten zijn.

In het jaarverslag staat dat na het derde jaar van programma IOO volgens de scholen de voorgenomen onderwijsontwikkelingen volgens plan verlopen. En dat de ingezette ontwikkelingen verder worden uitgewerkt in de schoolplannen.

Een eigenstandige oordeelsvorming van het bestuur over de uitvoering over het programma met een verwijzing naar de effecten voor doelmatigheid voor onderwijs en organisatie ontbreekt. De specifieke onderzoeken van de inspectie geven aan dat de oordelen in het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg en ambitie zorgelijk zijn. Ook de gesprekken die door de inspectie zijn gedaan tijdens het onderzoek bestuurlijk handelen zijn genuanceerd: een paar mooie voorbeelden waarin projecten succesvol zijn uitgerold tot en met de variant waarbij het project is stopgezet vanwege andere prioriteiten. In het najaar van 2018 wordt IOO door het bestuur geëvalueerd.

Investerings in het onderwijs blijven nodig. Niet alleen vanwege de tekortkoming die de inspectie heeft geconstateerd, maar ook voor het borgen van de onderwijskwaliteit voor de komende jaren. De doelmatigheidseffecten (beleidsrijkheid) en betaalbaarheid zal in de meerjarenbegroting 2019-2022 duidelijk zichtbaar moeten worden.

Intern toezicht op doelmatige aanwending van rijksmiddelen

Volgens artikel 24e1 van de WVO is het de wettelijke taak van het bevoegd gezag om onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht mogelijk te maken.

De raad van toezicht moet (kunnen) toezien op de doelmatigheid van besteding van rijksmiddelen. De raad van toezicht legt verantwoording af over de uitoefening van zijn wettelijke taken en van zijn bevoegdheden in het bestuursverslag. Een verantwoording over het intern toezicht op doelmatigheid hebben wij niet aangetroffen in het bestuursverslag over 2017. Wij verzoeken de raad van toezicht aandacht te besteden aan de wijze waarop de raad van toezicht invulling geeft aan toezicht op doelmatigheid van de besteding van rijksmiddelen in de bestuursverslagen van 2018 en daarna.

Financiële rechtmatigheid

We beoordelen de financiële rechtmatigheid voor LVO als voldoende. Wij baseren ons hierbij op de bevindingen van de instellingsaccountants op de financiën van het onderwijs. Daarnaast speelt aanvullende informatie een rol, zoals signalen en (lopende) onderzoeken op het gebied van de financiële rechtmatigheid. We merken hierbij op dat er signalen zijn met betrekking tot leemten die er zijn (geweest) in de administratieve organisatie en interne beheersing rondom de rechtmatigheid van de bestedingen in 2018 die door de instellingsaccountant worden onderzocht.

In het onderzoek bij LVO leidt de weging van de beschikbare informatie voorsnog tot een positief oordeel.

Risico's en onzekerheden

Het bestuurlijk handelen ten aanzien van financiën geeft aanleiding tot de volgende bevindingen over:

- de financiële sturing in 2018 op cluster Maastricht;
- de zorgelijke financiële situatie bij het cluster Parkstad.

Financiële sturing in 2018 op cluster Maastricht

De wijze van sturing op de financiën in combinatie met de krimp schaadt (de borging van) de onderwijskwaliteit van VMBO Maastricht en daarmee het cluster Maastricht. Uit de ontwikkeling van de financiële resultaten van het cluster blijkt dat het cluster er tot op heden niet is geslaagd om de krimp met het financieel beheer passend te volgen, ondanks dat er in 2012 een herstructurering is gestart. Bovendien kampt VMBO Maastricht met een erg hoog ziekteverzuim (15,7%, september 2018).

Op verzoek van de raad van toezicht voerde de instellingsaccountant in het vierde kwartaal van 2017 een dieper gaande beoordeling uit ten aanzien van de financiële situatie van het cluster LVO Maastricht. Achtergrond hiervan was het “weglekken” van leerlingen naar andere regio's (met name België). In combinatie met de krimp van het aantal leerlingen zorgt dit er voor dat het aantal leerlingen in het voedingsgebied van LVO Maastricht snel afneemt. Dit raakt vooral het VMBO Maastricht.

De accountant bracht in december 2017 verslag uit. De uitkomst van deze beoordeling was dat de doelstelling voor 2017 voor vermindering van de het aantal fte's niet zal worden gehaald en er in 2017 een groot exploitatietekort is. Uit het verslag blijkt dat een belangrijke door de accountant voorgestelde maatregel het inkrimpen van de formatie met ongeveer 86 fte is. De raad van toezicht acht vervolgens deze situatie niet langer verantwoord en eist maatregelen van het college van bestuur.

Een ander negatief aspect in het kader van de financiële sturing is dat het college van bestuur over de effecten van de genomen maatregelen ten aanzien van de kwaliteit en organisatie van het onderwijs de raad van toezicht onvoldoende in samenhang informeert. Tevens heeft het college van bestuur nagelaten te zorgen voor een breed gedragen evaluatie en analyse van de financiële situatie, maar die zijn door de raad van toezicht ook niet gevraagd.

Financiële situatie cluster Parkstad is zorgelijk

De financiële ontwikkeling van het cluster Parkstad de afgelopen jaren als gevolg van krimp ging gepaard met teruglopende bekostiging. In de zelfevaluatie van het college van bestuur wordt vermeld dat er een transitiebudget beschikbaar is gesteld voor dit cluster om de gevolgen ervan tijdelijk op te lossen. Scholen krijgen de opdracht om spoedig te voldoen aan het algemene financiële beleid.

Uit de rapportage over het eerste half jaar van 2018 van het bestuur blijkt ook voor dit cluster opnieuw een negatieve exploitatie. Er is extra inzet van formatie nodig, onder andere als gevolg van het verplaatsen van leerlingen en de toename van het ziekteverzuim.

Bovendien blijkt uit de specifieke onderzoeken van de inspectie dat er problemen zijn met zowel de veiligheid (Romboutscollege) als de kwaliteit (Grotius College) van het onderwijs in dit cluster. Verder wijst het onderzoek bestuurlijk handelen uit dat bestuurlijke aandacht nodig is voor afstemming met de gemeente over huisvesting, met schoolbesturen over samenwerking en met samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Die aandacht is er tot dit moment onvoldoende geweest.

De impact van de leerlingdaling op het onderwijsaanbod door LVO in Parkstad is zodanig dat de uitwerking ervan vraagt om een onderwijskundig toekomstplan inclusief een plan voor een meerjarige kostendekkende exploitatie. Hierom is door externe partijen gevraagd, maar tot op heden ontbreekt LVO op bestuurlijk niveau.

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Bestuur		
De uitoefening van het bevoegd gezag is ondeugdelijk. WVO art. 24d t/m 24e1	Deze tekortkoming moet opgeheven worden. De uitoefening van het bevoegd gezag middels de adequate uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg moet verbeteren.	Wij voeren hierover voortgangsgesprekken in januari, april en juni 2019. Wij voeren een herstelonderzoek uit in het vierde kwartaal van 2019 en beoordelen dan opnieuw de uitoefening van het bevoegd gezag.
Het stelsel van kwaliteitszorg leidt onvoldoende tot het bewaken en verbeteren van het onderwijs op de scholen. WVO art 23a en 24 4e lid.	Deze tekortkoming moet opgeheven worden.	Wij voeren hierover voortgangsgesprekken in januari, april en juni 2019. Wij voeren een herstelonderzoek uit in het vierde kwartaal van 2019 en beoordelen dan opnieuw de werking van het stelsel van kwaliteitszorg.
Er is geen professionele kwaliteitscultuur en onvoldoende sprake van transparant handelen in alle lagen van de organisatie zoals nodig om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen aan kwaliteitszorg (WVO art. 23a).	Het bevoegd gezag heft de tekortkoming op en spant zich in om een open cultuur te bewerkstelligen in alle lagen van de organisatie	Wij voeren hierover voortgangsgesprekken in januari, april en juni 2019. Wij voeren een herstelonderzoek uit in het vierde kwartaal van 2019 en beoordelen dan opnieuw de kwaliteitscultuur.
Het bestuur legt onvoldoende betrouwbaar verantwoording af aan de intern toezichthouder en de omgeving over bereikte resultaten en voert daarover geen actieve dialoog. WVO art 24a eerste lid onder 1 en art. 24d, 24e, 24e1 en 24e2.	Het bevoegd gezag heft de tekortkoming op en voert een actieve dialoog over de bereikte resultaten, zowel intern als met de omgeving.	Wij voeren hierover voortgangsgesprekken in januari, april en juni 2019. Wij voeren een herstelonderzoek uit in het vierde kwartaal van 2019 en beoordelen dan opnieuw de verantwoording van bereikte kwaliteit en de dialoog daarover.

3. Reactie van het bestuur

Enkele opmerkingen vooraf

Het ongeldig verklaren van de eindexamens van VMBO Maastricht door de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) heeft de getroffen leerlingen schade toegebracht. De docenten, de schoolleiding, de centrale directie van LVO Maastricht, het College van Bestuur (CvB) en de Raad van Toezicht (RvT) van de stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) zijn diep getroffen dat dit, vanwege het niet goed uitgevoerde schoolexamen, is gebeurd; het bevoegd gezag van LVO draagt en voelt hiervoor verantwoordelijkheid.

Het CvB heeft, na de bekendmaking van de inspectie, zich tot het uiterste ingespannen om de genoemde schade zo beperkt mogelijk te houden en de leerlingen zo spoedig mogelijk alsnog het diploma toe te kennen. Daarbij hebben de school en het bestuur hulp gekregen van tal van collega's, binnen en buiten de LVO-organisatie. Het eindresultaat voor de betreffende leerlingen is, gegeven de omstandigheden, gelukkig bevredigend.

Het CvB en de RvT hebben direct na de besluitvorming van de inspectie kenbaar gemaakt onderzoek te wensen naar de oorzaken van de tekortkomingen, de wijze waarop deze zo spoedig mogelijk kunnen worden weggenomen en de verantwoordelijkheid die hierin genomen dient te worden. Daartoe heeft het CvB onmiddellijk zelf onderzoek verricht bij VMBO Maastricht en binnen de gehele organisatie en is direct met herstelwerkzaamheden gestart.

Het inspectie-onderzoek en -rapport

Het CvB en de RvT hebben reeds in een vroegtijdig stadium richting de inspectie aangegeven (ook) een extern onafhankelijk onderzoek wenselijk te achten, dit ter objectivering en mogelijk ook aanvulling van de eigen bevindingen van de Inspectie aangaande de examenproblematiek. Die wens is nog steeds aanwezig.

Tegen de opzet, inhoud, uitvoering en resultaten van het onderzoek naar het bestuurlijk handelen, zoals door de inspectie uitgevoerd, hebben het CvB en de RvT namelijk ernstige en gefundeerde bezwaren.

Ondanks deze gefundeerde en beargumenteerde bezwaren, willen het CvB en de RvT een aantal conclusies uit het onderhavige onderzoek nadrukkelijk betrekken bij hun reeds eerder opgestelde plannen ter verbetering van zowel de kwaliteitszorg als van de onderwijskwaliteit op de scholen die ressorteren onder bestuur en toezicht. Voor een uitvoerige toelichting op deze plannen verwijst het CvB naar zijn zelfevaluatie die in het kader van de inspectieonderzoeken is opgesteld (<https://www.stichtinglvo.nl/nieuws/2018/9/inspectieonderzoeken-naar-aanleiding-van-de-problemen-bij-vmbo-maastricht/>). In die verbeterplannen zullen de herstelopdrachten uit dit rapport de gevraagde aandacht krijgen.

In haar onderzoek naar het bestuurlijk handelen wijst de inspectie terecht op een aantal, zeker op dat moment bestaande, kwaliteitsrisico's, op diverse aspecten van de kwaliteitszorg:

- het stelsel van kwaliteitszorg van LVO en van de LVO-scholen is voldoende ingericht, maar het stelsel leidt nog niet tot een directe vertaling (bewaking en bevordering) van de kwaliteit van het onderwijsproces en de leerresultaten;
- de professionele kwaliteitscultuur binnen LVO en de LVO-scholen moet beter en transparanter functioneren;
- de verantwoording over de behaalde resultaten moet beter worden georganiseerd, zowel intern (richting medezeggenschap, richting RvT) als extern (richting overheid en belanghebbenden); hierbij moet voldoende tegenspraak worden georganiseerd;
- de financiële en onderwijskundige keuzes om op de middellange termijn goed in te spelen op de leerlingdaling met name in Maastricht en Parkstad moeten worden gemaakt.

Werken aan verbeteringen

Voorname beoordelingen en conclusies waren voor het CvB en de RvT vanaf het eerste moment meer dan voldoende aanleiding om aan het herstel van deze situatie te werken.

De opdracht tot herstel van deze situatie hadden het CvB en de RvT zichzelf overigens al ruimschoots vóór het inspectieonderzoek opgelegd, maar deze opdracht heeft door de conclusies van de inspectie alleen maar meer urgentie en aandacht gekregen.

Het CvB en de RvT hechten eraan hier op hoofdlijnen te vermelden hoe, mede aan de hand van de bevindingen en conclusies in dit rapport, aan de verbeteractiviteiten is en wordt gewerkt en stellen het zeer op prijs dat deze stand van zaken als integraal onderdeel van dit rapport kan worden toegevoegd.

Tijdens het eerste voortgangsgesprek met de Inspectie in januari 2019 zullen deze door het CvB en de RvT te nemen acties voor 2019 verder worden ingevuld en afgestemd.

Onder aansturing van het CvB en onder intensief toezicht van de RvT wordt binnen LVO en op de LVO-scholen op dit moment hard gewerkt aan een aantal aspecten van de kwaliteitszorg en van de onderwijskwaliteit. In de onderstaande toelichting op deze verbeteracties volgen het CvB en de RvT op hoofdlijnen de diverse afspraken uit de tabel van hoofdstuk 2.3 van dit rapport.

1. *De uitoefening van het bevoegd gezag vindt plaats door de adequate uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg. Het stelsel van kwaliteitszorg leidt hierbij op een goede manier tot het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen.*

Kernpunt hierbij is dat het CvB in de bijbehorende overlegstructuur intensiever en directer betrokken is bij de planning, uitvoering en evaluatie van de kwaliteitsverbeterende maatregelen. Voor de scholen met zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en de leerresultaten, waaronder de scholen met het inspectie-arrangement 'zeer zwak' dan wel 'onvoldoende', wordt de overlegstructuur aangepast, zodat het CvB samen met de (centrale) directie(s) het proces kan volgen; voor de scholen met een basisarrangement wordt de overlegstructuur niet aangepast, maar wordt het aspect kwaliteit/kwaliteitszorg/kwaliteitsverbetering als expliciet aandachtspunt in overleg en rapportage standaard ingevoegd.

Meer concreet betreft het hierbij inhoudelijk onder meer de volgende aspecten waarop activiteiten plaatsvinden:

- de aandacht voor de verbetering van het systeem van kwaliteitszorg, met name voor het volledig afronden van de PDCA-cyclus; hier wordt zowel op LVO-niveau als op het niveau van de afzonderlijke LVO-scholen, in afstemming, aan gewerkt. Het resultaat vertaalt zich vervolgens in nieuwe afspraken over het omgaan met bestaande instrumenten voor de planning, uitvoering en evaluatie van kwaliteitsaspecten (zoals de beleidsmonitor, de early warning rapportage, de kwartaalrapportage), in te zetten bij de voornoemde aanpassing van de overlegstructuur; de aanpak van administratieve organisatie en interne controle bij alle aspecten van de onderwijstijd, onder ander uitmondend in vastgelegde afspraken op LVO- en op schoolniveau;
- de aanpak van administratieve organisatie en interne controle bij alle aspecten van de programma's van toetsing en afsluiting (PTA's), onder ander uitmondend in vastgelegde afspraken op LVO- en op schoolniveau;

- de analyse van de resultaten van het onderwijs, zowel in leer- en examenresultaten als in resultaten in het licht van de OpMaatdoelstellingen, op LVO- en op schoolniveau, gevolgd door een aanpak op schoolniveau en een evaluatie van de resultaten van die aanpak, onder nauwgezette aansturing en controle van het CvB en de (centrale) directie(s), via de kwartaalrapportages.

2. *Binnen LVO en de LVO-scholen heerst een professionele kwaliteitscultuur, onder meer gekenmerkt door openheid en transparantie in het handelen in alle lagen van de organisatie.*
Het CvB werkt hier onder meer aan op de volgende manieren:
 - bij alle verbeteractiviteiten op (de onderdelen van) de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitszorg is het gedragsaspect 'professioneel handelen' een belangrijk onderdeel; dit wordt vertaald in concrete (management-/resultaat-)afspraken over wat wordt verstaan onder eigenaarschap, professionele ruimte, verantwoordelijkheid, openheid en transparantie. Op LVO-niveau, op clusterniveau en op schoolniveau zijn deze afspraken een onderdeel van de PDCA-cyclus, hetgeen onder meer inhoudt dat jaarlijks wordt geëvalueerd op ieder niveau welke aspecten van het professioneel handelen moeten worden verbeterd; het CvB stuurt op deze ontwikkelingen vanuit de kwartaalrapportages;
 - in overleg met de centrale directies (en de schooldirecties) werkt het CvB aan een nieuwe organisatiestructuur; hierbij wordt de inbreng van alle geledingen gevraagd en gebruikt. In het eerste deel van 2019 zullen het CvB en de RvT aan de hand van die brede inbreng besluiten over de nieuwe structuur nemen en toelichten; centraal in de nieuwe organisatiestructuur zullen de LVO-scholen staan. Scholen met ieder hun eigen identiteit, visie en profiel en een grote mate van zelfstandigheid, scholen die daarnaast samenwerken in een krachtige stichting, om optimaal van elkaar te leren en te profiteren. Op deze manier krijgt de gewenste professionele kwaliteitscultuur binnen LVO en de LVO-scholen gestalte;
 - het continueren en versterken van netwerken van professionals binnen LVO, zoals bijvoorbeeld het Netwerk VMBO en de Community of Practice (onderwijskwaliteit en monitoring);
 - de ondersteuning van teamleiders, als cruciale (f)actor bij het versterken van de professionele kwaliteitscultuur, met name op het punt van onderwijskundig leiderschap, door heldere afspraken over rollen, taken en bevoegdheden en door desgewenst scholing of begeleiding.

3. *Het CvB legt betrouwbaar verantwoording af aan de intern toezichthouder en de omgeving over bereikte resultaten en voert daarover een actieve dialoog.*

Binnen LVO zijn, in lijn met de Code Goed Onderwijsbestuur, bestuur en toezicht duidelijk gescheiden, zowel in de organisatiestructuur als in het toedelen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan het CvB en de RvT. Dit alles is goed gedocumenteerd, bijvoorbeeld in statuten en reglementen. In aanvulling daarop maken het CvB en de RvT aanvullende afspraken over:

- de wijze waarop het CvB zich in de kwartaalrapportages verantwoordt over het beleid en de daarmee bereikte resultaten, ten aanzien van de onderwijskwaliteit en ten aanzien van de financiële situatie, op LVO-niveau en het niveau van de afzonderlijke LVO-scholen, inclusief de analyse van het CvB van die resultaten, de voorgenomen verbeteracties en het resultaat van de verbeteringen;
- de wijze waarop de RvT zelf actief informatie vergaart binnen en buiten de organisatie alsmede expliciete doelstellingen en indicatoren benoemt voor het eigen toezicht;
- de halfjaarlijkse communicatie door zowel CvB als RvT met de stakeholders over de voornoemde resultaten, analyse en verbeteractiviteiten en de horizontale dialoog daarover.

4. *Het CvB heeft financiële en onderwijskundige keuzes gemaakt om op de middellange termijn goed in te spelen op de leerlingdaling met name in Maastricht en Parkstad en heeft daarmee de continuïteit van het onderwijs gewaarborgd. Deze keuzes zijn voor alle betrokkenen zichtbaar gemaakt.*

In de voorbereiding, uitwerking en uitvoering van de hierboven bij 2 genoemde nieuwe organisatiestructuur is de ontwikkeling van de leerlingaantallen en de financiële consequenties daarvan een belangrijk aandachtspunt. Dit geldt met name voor de situatie in Maastricht en Parkstad. Bij de ontwikkeling van de nieuwe organisatiestructuur zijn alle geledingen betrokken. Bij de financiële en onderwijskundige keuzes zal het CvB zich mede laten leiden door en zich in- en extern verantwoorden over:

- de analyse en evaluatie van de financiële en onderwijskundige consequenties van de ontwikkelingen in de leerlingaantallen;
- de relatie tussen deze consequenties en het financieel en inhoudelijk beleid.

Uit het voorafgaande blijkt dat het CvB en de RvT zichzelf ook al vóór het inspectieonderzoek de opdracht tot verbetering van de bestaande situatie hadden opgelegd, waarbinnen de conclusies van de inspectie inmiddels een urgente en evidente plaats hebben gekregen.

Tijdens het eerste voortgangsgesprek in januari 2019 met de inspectie zullen de door het CvB en de RvT te nemen acties voor 2019 nader worden ingevuld en afgestemd. Voornoemde acties zijn daarmee niet limitatief van aard en zullen in de loop van het kalenderjaar 2019 nader worden aangevuld en/of uitgewerkt.

Bijlage: Zienswijze van het bestuur

Zienswijze

Datum : 7 december 2018

Van : raad van Toezicht en college van Bestuur van
de stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs

Aan : Inspectie van het Onderwijs

Betreft : Zienswijze met betrekking tot het Inspectierapport d.d. 16 november 2018
inzake specifiek onderzoek bestuurlijk handelen LVO

Inhoudsopgave:

Inleiding:	3
Hoofdstuk 1: Samenvatting: algemene conclusies en conclusies bij de vijf onderzoeksvragen	4
1.1 Algemene conclusies	4
1.2 Conclusies bij de vijf onderzoeksvragen van de Inspectie	4
Hoofdstuk 2: Wat voorafging aan het onderzoek naar het bestuurlijk handelen	7
2.1 De Inspectie heeft zich bediend van een verkeerde maatregel	7
2.2 De Inspectie weigerde een besluit te nemen	8
Hoofdstuk 3: De gevolgde procedure van het onderzoek kent meerdere ernstige gebreken	10
3.1 De Inspectie had het onderzoek niet mogen uitvoeren	10
3.2 Het onderzoek naar het bestuurlijk handelen voldoet niet aan de eigen regels van de Inspectie	10
3.3 Het onderzoek is niet uitgevoerd overeenkomstig het vooraf gecommuniceerde onderzoeksplan	11
3.4 Het onderzoek is niet objectief, niet onafhankelijk en niet valide uitgevoerd en bovenal niet verifieerbaar	12
Hoofdstuk 4: De bevindingen van de Inspectie naar aanleiding van de onderzoeksvragen	17
4.1 De Inspectie is buiten haar wettelijke bevoegdheden getreden	17
4.2 De onderzoeksvragen	18
4.2.1 Onderzoeksvraag 1	18
4.2.2 Onderzoeksvraag 2	20
4.2.3 Onderzoeksvraag 3	22
4.2.4 Onderzoeksvraag 4	23
4.2.5 Onderzoeksvraag 5	25
Hoofdstuk 5: Bestuurlijke reactie van LVO	29

Inleiding

De Inspectie heeft op 16 november 2018 het definitieve rapport specifiek onderzoek naar bestuurlijk handelen vastgesteld. Voorafgaand aan dit definitieve rapport heeft de Inspectie met de raad van toezicht en het college van bestuur van de stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (hierna: LVO) overleg gevoerd over het ontwerp-rapport overeenkomstig artikel 20 lid 3 van de WOT. Dit overleg heeft geleid tot enkele aanpassingen van het rapport. LVO blijft echter op een aantal punten een andere mening toegedaan dan de Inspectie. Het ligt dan ook op de weg van de WOT dat LVO middels het instrumentarium zienswijze overeenkomstig artikel 20 lid 4 van de WOT aandacht vraagt voor haar standpunten. Deze zienswijze is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 worden de algemene conclusies en de conclusies bij de vijf onderzoeksvragen kort weergegeven.

De zienswijze van LVO kan niet beperkt blijven tot een korte reactie op de bevindingen van de Inspectie ten aanzien van het rapport, omdat de Inspectie door haar handelen onderdeel is geworden van de problematiek rondom VMBO Maastricht. Op dit handelen van de Inspectie, voorafgaand aan het specifiek onderzoek bestuurlijk handelen, wordt ingegaan in hoofdstuk 2. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de procedurele en inhoudelijke gebreken vermeld in het onderzoek van de Inspectie. Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 dieper ingegaan op de afzonderlijke onderzoeksvragen en de bevindingen van de Inspectie. Daarbij gaat LVO in op het feit dat de Inspectie onvoldoende onderscheid maakt tussen de haar toekomstige controlerende taak op grond van wettelijke voorschriften en de haar toekomstige stimulerende taak die niet gebaseerd is op wettelijke voorschriften. Door dit onderscheid niet in acht te nemen heeft een aantal oordelen van de Inspectie geen juridische basis. De zienswijze wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met een korte verwijzing naar de verbeteracties die LVO in gang heeft gezet vanaf het moment dat de problemen met de eindexamens bekend werden.

Met haar zienswijze wenst LVO op geen enkele wijze de problemen met het schoolexamen bij VMBO Maastricht te bagatelliseren. De school heeft nagelaten het vastgestelde programma van toetsing en afsluiting volledig uit te voeren en dit had aan het bestuur en aan de Inspectie gemeld moeten worden zodat tijdige en afdoende maatregelen genomen hadden kunnen worden. De school kampte en kampt ook met andere problemen, die overigens door LVO zijn onderkend en waar reeds verbetertrajecten voor in gang waren gezet. Ook diverse andere LVO-scholen kennen feilen, problemen en uitdagingen en niet alles gaat goed. Het college van bestuur is hierop aanspreekbaar. Desalniettemin is LVO de mening toegedaan dat de bevindingen van de Inspectie, voor zover deze zijn gebaseerd op de haar toekomstige controlerende taak, niet aangemerkt kunnen worden als ernstige nalatigheid om de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs. Hiertegen wenst LVO zich dan ook nadrukkelijk te verzetten. Het handelen van de Inspectie vanaf juni 2018 kwalificeert LVO als disproportioneel en daarmee zeker niet in het belang van het onderwijs.

Hoofdstuk 1: Samenvatting: algemene conclusies en conclusies bij de vijf onderzoeksvragen

1.1 Algemene conclusies

1. De Inspectie heeft zich bediend van een verkeerde maatregel.
2. De Inspectie weigerde een besluit te nemen.
3. De Inspectie had het onderzoek niet mogen uitvoeren.
4. Het onderzoek naar het bestuurlijk handelen voldoet niet aan de eigen regels van de Inspectie.
5. Het onderzoek is niet uitgevoerd overeenkomstig het vooraf gecommuniceerde onderzoeksplan.
6. Het onderzoek is niet objectief, niet onafhankelijk en niet valide uitgevoerd en bovenal niet verifieerbaar.
7. De Inspectie is buiten haar wettelijke bevoegdheden getreden.

1.2 Conclusies bij de vijf onderzoeksvragen van de Inspectie

Naar aanleiding van de vijf onderzoeksvragen en bevindingen van de Inspectie komt LVO voor elke onderzoeksvraag tot een separate conclusie. Reeds in de inleiding is opgemerkt dat LVO de bevindingen terug brengt tot de essentie, namelijk de controlerende taak van de Inspectie.

Conclusie bij onderzoeksvraag 1. "Is de samenstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en de uitoefening van het bevoegd gezag deugdelijk? (Artikel 3, eerste lid, onder a.1 en onder b.1, WOT en artikel 24d t/m 24e1 WVO.) Hierbij wordt op basis van signalen ook gekeken naar de bestuursvergoeding in combinatie met nevenfuncties."

Voor zover het de controlerende taak van de Inspectie betreft wordt geconstateerd dat de samenstelling en de verantwoordelijkheidsverdeling van het college van bestuur en de raad van toezicht volgens de Inspectie voldoen aan de eisen die de wet stelt. De Inspectie is echter van oordeel dat de uitoefening van het bevoegd gezag en het intern toezicht tekortschiet. Voor de overige bevindingen (personeelsbeleid, salaris, nevenfuncties, etc.) heeft de Inspectie zich buiten haar controlerende taak begeven betreffende de aangeduide artikelen.

Conclusie bij onderzoeksvraag 2. "Hebben het bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en leidt dat tot verbetering van het onderwijs? (Artikel 23a en 24, vierde lid; art. 2, tweede lid WVO). Hoe heeft in relatie hiermee de examenproblematiek bij VMBO Maastricht kunnen plaatsvinden?"

De Inspectie concludeert dat het bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg hebben ingericht. Daar waar deze kwaliteitseisen nader worden ingevuld door de Inspectie, is het lastig voor LVO te toetsen aan de controlerende taak. Daar waar dit wel concreet wordt gemaakt door de Inspectie, constateert LVO al snel dat het geen controlerende taak betreft van de Inspectie. De vraag hoe in relatie tot het stelsel van kwaliteitszorg de examenproblematiek bij VMBO heeft kunnen plaatsvinden, wordt door de Inspectie niet beantwoord.

Conclusie bij onderzoeksvraag 3. *"Hebben het bestuur en zijn scholen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren zij transparant en integer? (Artikel 103, eerste lid; artikel 23a en 24, vierde lid WVO.) In hoeverre geldt dat specifiek voor de afhandeling van klachten binnen de organisatie van leerlingen, ouders en personeel?"*

Op grond van onderzoeksvraag 3, met de daarbij behorende wettelijke bepalingen waaraan de Inspectie moet toetsen, concludeert LVO dat de gehanteerde vraagstelling niet bij het wettelijk kader aansluit. De wetsartikelen waar de Inspectie naar verwijst hebben betrekking op de jaarverslaggeving, het naleven van de voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, het bewaken van het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen en het vaststellen van verbetermaatregelen. Het bevoegd gezag voldoet aan de eisen van de jaarverslaggeving. Voor wat betreft het naleven van de voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, het bewaken van het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen en het vaststellen van verbetermaatregelen wordt verwezen naar onderzoeksvraag 2.

Conclusie bij onderzoeksvraag 4. *"Leggen het bestuur en zijn scholen/opleidingen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voeren zij daarover actief een dialoog? (Artikel 8 en 10, 11, 12 en 14 WMS; artikel 24a, 24d, 24e, 24e1 en 103 WVO.)"*

Op grond van onderzoeksvraag 4, de wettelijke bepalingen waaraan de Inspectie dient te toetsen en de met verifieerbare feiten onderbouwde bevindingen, volgt de conclusie dat LVO naar buiten toe met veel documenten transparant is (statuten, reglementen en dergelijke zijn goed te vinden). Ten aanzien van het voeren van de actieve dialoog over doelen en resultaten voldoet het bestuur en zijn scholen aan de wettelijke eisen ter zake. Net als bij de andere onderzoeksvragen gaat de Inspectie ook hier verder dan het wettelijke kader dat haar geboden is.

Conclusie bij onderzoeksvraag 5. *"Wat is de financiële continuïteit van het bestuur (rekening houdend met invloeden als demografische krimp) en wat zijn de mogelijke, voorzienbare effecten daarvan op*

de kwaliteit van het onderwijs? Daarbij wordt ook gekeken in relatie tot het al dan niet hebben van een monopoliepositie in een regio of stad.”

Op grond van onderzoeksvraag 5, de wettelijke bepalingen waaraan de Inspectie deze heeft te toetsen en de met verifieerbare feiten onderbouwde bevindingen, volgt de conclusie dat het financieel beheer voldoende is en dat voor het overige de gehanteerde vraagstelling onvoldoende aansluit bij het (overigens niet kenbaar gemaakte) wettelijk kader om hierover nadere conclusies te trekken.

Hoofdstuk 2: Wat voorafging aan het onderzoek naar het bestuurlijk handelen

De Inspectie heeft een zogenoemd specifiek onderzoek uitgevoerd naar het bestuurlijk handelen van LVO. Aanleiding hiervoor was de problematiek rondom de schoolexamens van het VMBO Maastricht. De oorzaak van deze problematiek waren de schoolexamens die nog niet waren afgerond. Met nadruk willen wij nogmaals stellen, dat LVO hiervoor verantwoordelijk was. De Inspectie heeft vervolgens echter een belangrijke rol gespeeld bij het vergroten van de problematiek. De schade voor de leerlingen – en vervolgens ook voor VMBO Maastricht, de andere scholen van LVO en het voortgezet onderwijs in Nederland – is aanzienlijk verergerd door het optreden van de Inspectie. Enerzijds door een verkeerde maatregel te communiceren en anderzijds door te weigeren om een besluit te nemen.

2.1 De Inspectie heeft zich bediend van een verkeerde maatregel

De inspecteur-generaal van de Inspectie gaf op 22 juni de boodschap af aan leerlingen, ouders, school, bestuur en de media, dat het Centraal Examen ongeldig werd verklaard. Dit is zo ook door de minister overgenomen, blijktens zijn brief aan de Tweede Kamer van 22 juni 2018:

"De inspecteur-generaal van het Onderwijs is hierdoor genoodzaakt alle door deze leerlingen gemaakte centrale examens ongeldig te verklaren. Hierdoor hebben de 354 leerlingen die hebben deelgenomen aan het centraal examen nu geen recht op een diploma."

Dit bericht was niet juist. Het was juridisch niet mogelijk het Centraal Examen in de onderhavige kwestie ongeldig te verklaren. De Inspectie bediende zich van een verkeerd artikel, namelijk artikel 43 van het Eindexamenbesluit VO. Dit artikel ziet echter toe op onregelmatigheden tijdens het Centraal Examen en niet op het niet tijdig afronden van het Schoolexamen zoals bij VMBO Maastricht aan de hand was.

Vervolgens werd - mede na signalen van LVO – geconstateerd dat de leerlingen het Schoolexamen niet tijdig hadden afgerond en daarmee niet hadden voldaan aan artikel 32, tweede lid van het Eindexamenbesluit VO. Door toepassing van de hardheidsclausule overeenkomstig artikel 60 Eindexamenbesluit VO werden de leerlingen alsnog in de gelegenheid gesteld de ontbrekende Schoolexamens af te ronden voor 1 januari 2019. Dit leidde tot veel minder vergaande maatregelen voor ouders en leerlingen, mede doordat de door het college van bestuur in afstemming met het ministerie van OCW ingestelde externe examencommissie een nieuw programma van toetsing en afsluiting inrichtte. Zo waren er leerlingen die reeds alle Schoolexamens hadden doorlopen, maar ook een grote groep leerlingen die slechts één Schoolexamen hoefde te maken. Indien de Inspectie en het ministerie van begin af aan in overleg met de school hadden gezocht naar de juiste feitelijke

situatie en naar mogelijke oplossingen voordat er breed werd gecommuniceerd, dan had veel onrust (voor leerlingen en ouders) voorkomen kunnen worden.

Daarnaast deed de Inspectie haar mededeling over het ongeldig verklaren van het Centraal Examen voor alle leerlingen prematuur. Op dat moment waren de onderzoeken op leerlingniveau nog niet afgerond. Ook was nog niet duidelijk of er leerlingen waren die wel aan de eisen van het Schoolexamen hadden voldaan. Dit is desgevraagd schriftelijk door de Inspecteur-generaal bevestigd aan het college van bestuur.

Ook bij de door de school in gang gezette herstelwerkzaamheden (ten behoeve van leerlingen en medewerkers) heeft de Inspectie een belangrijke en op diverse punten deraillerende rol gespeeld. De Inspectie is bij herhaling zelf of via het dwingen van de school (VMBO Maastricht) naar buiten getreden met informatie die niet juist en/of onvolledig was. Dit heeft een zeer negatieve beeldvorming in de hand gewerkt. De Inspectie heeft langs de school heen gewerkt. Hierdoor zijn mogelijkheden om in het belang van de leerlingen tot een oplossing te komen onbenut gebleven. De Inspectie handelde voorts richting de externe examencommissie inconsistent in haar toezicht op de herstelopdracht. Dit heeft de werkzaamheden van de externe examencommissie en de communicatie richting ouders en leerlingen ernstig bemoeilijkt. Wij verwijzen in dit kader naar de eindrapportage van de externe examencommissie d.d. 20 november 2018, waarvan de Inspectie een afschrift ontving.

2.2 De Inspectie weigerde een besluit te nemen

De Inspectie heeft stelselmatig geweigerd een formeel besluit te nemen over het ongeldig verklaren van het Centraal Examen, terwijl zij dit wel communiceerde met ouders, leerlingen, LVO en media met alle gevolgen van dien. Hierdoor is zowel bestuur als leerlingen en ouders het recht ontzegd om de rechtsgeldigheid van het besluit te onderzoeken en is hen ook een rechtsgang onthouden. Het college van bestuur heeft deze onacceptabele gang van zaken ook kenbaar gemaakt aan de Inspectie. De Inspectie stuurde als reactie hierop een brief kenmerk 5296481 d.d. 16 november 2018, waarin door de Inspectie wordt gesteld:

"De inspecteur-generaal heeft daarom aangegeven genoodzaakt te zijn de eindexamens ongeldig te verklaren tenzij onomstotelijk vaststaat dat de individuele leerling een correct en volledig examen heeft afgelegd."

Het tweede deel van deze zin, *"tenzij onomstotelijk vaststaat dat de individuele leerling een correct en volledig examen heeft afgelegd"* is nooit zo door de Inspectie richting de leerling, ouders, school, schoolbestuur en de media gecommuniceerd. De boodschap op 22 juni 2018 van de inspecteur-

generaal aan leerlingen, ouders, school, bestuur en de media was dat voor alle leerlingen het Centraal Examen ongeldig was verklaard. Van een “tenzij” was geen enkele sprake.

Op het schriftelijk verzoek van LVO op 23 juni 2018 om een officieel besluit te ontvangen met een bijbehorende motivering antwoordde de inspecteur-generaal:

“Ik heb uw brief met daarin het verzoek om een spoedig officieel besluit met bijbehorende motivering over de ongeldigheidsverklaring van de examens in goede orde ontvangen. In reactie daarop laat ik u het volgende weten. De besluiten tot ongeldigheidsverklaring van de examens op grond van artikel 43 van het Eindexamenbesluit VO worden genomen per leerling, zodat per leerling precies kan worden aangegeven welke examens ongeldig worden verklaard. Zoals reeds aangegeven zal voor alle leerlingen beoordeeld worden of zij hebben voldaan aan de eisen t.a.v. het schoolexamen. Als op basis van de door u aangeleverde informatie komt vast te staan dat voor bepaalde leerlingen bepaalde examens wel voldoen aan de eisen van het Eindexamenbesluit en het PTA, dan kan voor deze leerlingen het CE op die onderdelen in stand blijven. Daar waar dit niet het geval is wordt het CE definitief ongeldig verklaard.”

Deze informatie – er zijn nog geen besluiten genomen en dit kan alleen op individueel leerlingniveau – wijkt evident af van wat de Inspectie en de minister eerder meldden. Hiermee heeft de Inspectie te snel en te rigoureus gehandeld. Bovendien is hierdoor de school en de ouders/leerlingen de mogelijkheid ontzegd om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit. Voorts koos de Inspectie een vorm van communicatie die naar leerlingen, ouders én de docenten van VMBO Maastricht zeer beschadigend heeft gewerkt.

De Inspectie verwijt het bestuur dat het “niet op het podium stond” toen op 22 juni 2018 de leerlingen en ouders in het MECC in Maastricht werden geïnformeerd. Deze stellingname verrast LVO onaangenaam, omdat met de Inspectie vooraf afspraken zijn gemaakt wie op het podium zouden staan. Dit was niet het college van bestuur. Het college van bestuur zou wel actief aanwezig zijn in de zaal en zodra dat nodig mocht zijn naast de centrale directie van LVO Maastricht op het podium plaats nemen.

Hoofdstuk 3: De gevolgde procedure van het onderzoek kent meerdere ernstige gebreken

3.1 De inspectie had het onderzoek niet mogen uitvoeren

LVO erkent dat de Inspectie de aangewezen instantie is om onderzoek te doen bij schoolbesturen op grond van de WOT. Echter, in de onderhavige kwestie is de Inspectie onderwerp geworden van onderzoek naar haar eigen handelen. Aangezien dit handelen op gespannen voet staat met een zorgvuldige afwikkeling van de VMBO-problematiek heeft LVO hiertegen ook meermaals geageerd en heeft ook voorstellen gedaan om dit specifieke onderzoek door een onafhankelijke partij uit te laten voeren. Het is zeer discutabel of de Inspectie haar eigen handelen nog objectief kan toetsen. Gezien de ingrijpende maatregelen die de Inspectie vanaf het begin af aan heeft ingezet, heeft de Inspectie er alle belang bij haar bevindingen betreffende LVO zo zwaar mogelijk aan te zetten. LVO kan zich dan ook niet aan de indruk onttrekken dat de Inspectie naar een conclusie heeft toegeschreven.

3.2 Het onderzoek naar het bestuurlijk handelen voldoet niet aan de eigen regels van de Inspectie

De wettelijke basis van dit onderzoek is gelegen in artikel 15 WOT, het zogenoemde *specifieke* onderzoek. Op grond van artikel 13 WOT stelt de minister van OCW op voordracht van de Inspectie de kaders vast van de werkwijze voor een onderzoek door de Inspectie. Dit ligt vast in het zogenoemde Onderzoekskader 2017. Dit heeft het karakter van een beleidsregel in de zin van artikel 1:3 vierde lid van de Awb. De Inspectie heeft zelf aangegeven dat op haar onderzoek het Onderzoekskader 2017 van toepassing is. In het Onderzoekskader 2017 staat dat een bijzondere vorm van onderzoek op grond van artikel 15 WOT het onderzoek naar bestuurlijk handelen is. Verder staat er (zie pagina 49):

"Als we bij besturen ernstige tekortkomingen hebben vastgesteld op het gebied van kwaliteitszorg en/of de financiën, en het bestuur deze niet binnen de afgesproken termijn herstelt dan kunnen we een onderzoek doen naar het bestuurlijk handelen. Het functioneren van het intern toezicht en de medezeggenschap maakt veelal deel uit van het onderzoek."

Met andere woorden: voordat een onderzoek plaatsvindt naar het bestuurlijk handelen dient het bestuur eerst de kans te krijgen binnen een door de Inspectie gestelde termijn de tekortkomingen te herstellen. Aangezien er niet eerder door de Inspectie was geconstateerd dat er sprake was van ernstige tekortkomingen op het gebied van kwaliteitszorg en/of de financiën en het bestuur helemaal niet de gelegenheid heeft gehad om eventuele tekortkomingen te herstellen, had er dus nog geen onderzoek naar het bestuurlijk handelen plaats dienen te vinden. In plaats daarvan had het bestuur een termijn gegund moeten worden waar binnen orde op zaken gesteld moest worden.

De stellingname van de Inspectie dat er sprake was van dermate ernstige tekortkomingen dat onmiddellijk onderzoek naar het bestuurlijk handelen moest plaatsvinden is niet juist, omdat nou net het Onderzoekskader (zie voorgaand citaat) de werkwijze bij ernstige tekortkomingen regelt en aldus een hersteltermijn dient te geven.

Het feit dat VMBO Maastricht in het verleden onder verscherpt toezicht kwam te staan wegens de problemen met lesuitval kan niet zover worden gebruikt als kapstok van een ernstige tekortkoming die het bestuur niet heeft weten te verhelpen.

Daarnaast kan ook niet het begin oktober 2018 gepubliceerde rapport¹ van de Inspectie - in het kader van het specifiek onderzoek naar VMBO Maastricht - als uitgangspunt worden genomen. Voor de daarin geconstateerde ernstige tekortkomingen heeft LVO namelijk nog geen gelegenheid gehad om deze te herstellen. Pas in januari 2019 verloopt de hersteltermijn.

3.3 Het onderzoek is niet uitgevoerd overeenkomstig het vooraf gecommuniceerde onderzoeksplan

Voorafgaand aan de start van een onderzoek moeten schoolbesturen worden geïnformeerd over de onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden. Het is niet toegestaan daar tijdens of na het onderzoek nieuwe vragen aan toe te voegen. LVO heeft in een eerdere reactie op het ontvangen conceptrapport erop gewezen dat op pagina 13 van dit conceptrapport plotseling een nieuwe hoofdvraag werd toegevoegd als zesde onderzoeksvraag, namelijk:

"Is het bestuurlijk functioneren voldoende om de kwaliteitszorg op korte termijn weer op een voldoende niveau te krijgen en om de financiële continuïteit op de middellange termijn te waarborgen?"

Deze vraag is niet in het onderzoeksplan weergegeven, dat op 31 juli 2018 en in de aangepaste versie van 21 augustus 2018 werd gepresenteerd aan het college van bestuur. In het onderzoeksplan werden alleen de vijf vragen genoemd, die in het conceptrapport ineens als deelvragen werden neergezet. Onduidelijk was ook hoe de nieuwe hoofdvraag zich verhiel tot de deelvragen en hoe de beantwoording van de deelvragen tot beantwoording van de nieuwe hoofdvraag zou kunnen leiden.

In de eerder aangehaalde brief van de Inspectie (als reactie op de bezwaren van LVO tegen het conceptrapport) kenmerk 5296481 schrijft zij hierover:

¹ Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/10/04/specifiek-onderzoek-vmbo-maastricht>.

"Deze hoofdvraag in het rapport is niet eerder met u gedeeld, maar volgt logisch uit de deelvragen".

LVO heeft aangegeven dat dit in strijd is met artikel 11 lid 5 WOT, omdat de Inspectie op voorhand het doel van het onderzoek aan het bestuur kenbaar moet maken. In het onderzoeksplan was het doel het antwoord te geven op de vijf vragen. In het conceptrapport bleek er een nieuw doel bijgekomen, zonder dat dit op voorhand en conform artikel 11 lid 5 WOT met het bestuur is kortgesloten.

In het definitieve rapport heeft de Inspectie deze "hoofdvraag" verwijderd. Maar, de Inspectie geeft wel onverkort (en ongevraagd) een antwoord op deze "hoofdvraag". De Inspectie concludeert namelijk dat zij er geen vertrouwen in heeft dat het bevoegd gezag in staat zal zijn om op korte termijn de kwaliteitszorg weer op voldoende niveau te krijgen en om de financiële continuïteit op de middellange termijn te waarborgen. Verder volgt deze conclusie geheel niet uit de antwoorden op de vragen die de Inspectie volgens haar eigen Onderzoeksplan had moeten beantwoorden.

De Inspectie gaat zelfs nog verder door in het eindrapport nog een aantal nieuwe vragen en standaarden toe te voegen (zie pagina 13 van het rapport):

"Naast de beantwoording van deze onderzoeksvragen hebben we ook de oordelen op de standaarden uit ons Onderzoekskader Voortgezet Onderwijs 2017 op het gebied van kwaliteitszorg en ambitie en financieel beheer toegevoegd. Deze vloeien immers voort uit de beantwoording van de onderzoeksvragen en geven handvatten voor verbetering."

Ook hiervoor geldt het vermelde kenbaarheidsvereiste. Deze standaarden zijn vooraf niet opgenomen in het onderzoeksplan en mogen dan ook geen deel uitmaken van het oordeel over het bestuurlijk handelen. Indien de bevindingen naar aanleiding van deze standaarden achterwege waren gebleven, had dit met grote waarschijnlijkheid ook gevolgen gehad voor het oordeel over het bestuurlijk handelen.

3.4 Het onderzoek is niet objectief, niet onafhankelijk en niet valide uitgevoerd en bovenal niet verifieerbaar

Het rapport zou de weerslag moeten zijn van een objectief, onafhankelijk, valide en verifieerbaar onderzoek naar het bestuurlijk handelen naar aanleiding van de problemen bij VMBO Maastricht. Dat dit geenszins het geval is, tonen wij hieronder aan:

a. Niet objectief onderzoek

In plaats van gebruik te maken van objectieve waarnemingen is, zowel tijdens de gevoerde gesprekken als bij de rapportage, veelvuldig gebruik gemaakt van subjectieve beelden

(verhalen, geruchten, indrukken, verwijzingen zonder bron et cetera). Hierdoor worden uitspraken van één of enkele personen tot waarheid verheven, zonder dat duidelijk is of het gestelde ook feitelijk juist is. Dit gebeurt bovendien zonder het bestuur in de gelegenheid te stellen op basis van de aangedragen feiten (wie, wat, waar, wanneer, waarom, hoe vastgelegd) zelf met een passende reactie en mogelijk aanvullende feiten te komen. Bij vrijwel elke alinea in het rapport rijst bij LVO de vraag: waar blijkt dit uit? Hoe is dit gewogen ten opzichte van andere waarnemingen en beschikbaar feitenmateriaal? Hoe verhoudt dit zich tot de praktijk op andere scholen en bij andere schoolbesturen en tot eerdere oordelen van de Inspectie?

b. Niet onafhankelijk onderzoek

Het onderzoek is niet onafhankelijk uitgevoerd. Vanaf het eerste moment dat het onderzoek startte heeft LVO moeten constateren dat de Inspectie niet bezig was met het onderzoeken van feiten en daar conclusies aan te verbinden, maar op voorhand de conclusies voor de Inspectie reeds vast stonden. Dit is met zoveel woorden ook bevestigd tijdens een gesprek van de twee onderzoeksleiders met de raad van toezicht. Bij dit gesprek op 1 oktober 2018, dat als bijzonder sturend en intimiderend is ervaren, waren de toenmalige voltallige raad van toezicht en een toehoorder aanwezig. Er is gestuurd op een gewenste uitkomst, zowel door de onderzoeksopzet als door de onderzoeksuitvoering.

Het gebrek aan onafhankelijkheid blijkt ook uit de wijze waarop met een louter negatieve bril onderzoek is gedaan en gerapporteerd. Eerdere - ook zeer recente - (positieve) bevindingen van de Inspectie ten aanzien van de onderwijskwaliteit op de LVO-scholen en (positieve) bevindingen naar aanleiding van een uitvoering onderzoek in het kader van de pilot bestuursgericht toezicht uit 2016 worden daarin niet meegenomen. De conclusies die de Inspectie nu trekt, staan deels haaks op de eerdere conclusies op dat onderzoek, zonder dat de Inspectie daar een verklaring voor geeft. LVO heeft nadrukkelijk aan de destijds door de Inspectie aangedragen adviezen opvolging gegeven.

Het rapport biedt onvoldoende aanknopingspunten voor of ondersteuning van het verbetertraject. De Inspectie bemoeilijkt op deze manier niet alleen onnodig de reeds ingezette verbeteracties, zoals de herstelwerkzaamheden ten behoeve van de gedupeerde leerlingen van VMBO Maastricht en het herinrichtingsplan voor het Maastrichts voortgezet onderwijs, maar maakt tevens de toekomst van de LVO-scholen risicovol. In de rapportage wordt op een bijna karikaturale manier een beeld geschetst van de scholen, de medewerkers, de schoolleiders, bestuur en toezicht, waarbij positieve zaken onderbelicht blijven en voorbij wordt gegaan aan het feit dat diverse tekortkomingen reeds eerder door de organisatie zijn onderkend en van verbeteracties voorzien.

c. Niet-valide onderzoek

Zowel de onderzoeksopzet als de onderzoeksuitvoering kent een gebrekkige validiteit: het onderzoek meet niet voldoende of zelfs in het geheel niet wat het zou moeten meten. Hier is door het bestuur vroegtijdig op gewezen. Op brieven over de onderzoeksopzet heeft de Inspectie niet serieus gereageerd. De Inspectie bleek in eerste instantie niet bereid en in tweede instantie ook niet goed in staat de keuze voor de 11 specifieke schoolonderzoeken te onderbouwen. De Inspectie gaf verder aan dat het niet zou gaan om een representatieve steekproef. In de rapportage worden echter vele bevindingen uit de specifieke schoolonderzoeken wel degelijk als representatief of kenmerkend gekwalificeerd. Voorts wordt niet expliciet en controleerbaar naar de incidentie van bevindingen verwezen; in plaats daarvan wordt er zeer selectief gebruik gemaakt van hetgeen - al dan niet uit interviews-naar voren is gekomen.

d. Niet verifieerbaar/controleerbaar

Veel in het rapport genoemde zaken zijn niet of onvoldoende verifieerbaar/controleerbaar. Op pagina 15 staat dat er voorafgaand en tijdens het onderzoek een e-mailadres is opengesteld waarop van 35 verschillende personen meldingen zijn binnengekomen. Deze meldingen zijn niet met LVO gedeeld en ook is niet naar de mening van LVO ten aanzien van deze meldingen gevraagd. Daarnaast staat er dat de Inspectie "waar nodig" en "waar mogelijk" de meldingen in het onderzoek heeft meegenomen en geverifieerd. Daarmee is niet duidelijk of alle meldingen zijn geverifieerd en hoeveel van deze 35 meldingen van invloed zijn geweest op de conclusies van de Inspectie. Dit is van belang om te weten, aangezien deze meldingen als bron voor het onderzoek zijn meegenomen.

e. Geen openheid

Daarbij geeft de Inspectie op pagina 16 aan dat de conclusies van het onderzoek zijn gebaseerd op de combinatie van geconstateerde feiten, informatie uit vele gesprekken, e-mails en beleidsdocumenten, de zelfevaluatie van het college van bestuur in relatie tot het onderzoek bestuurlijk handelen, en verslagen van overleggen van de diverse organen van LVO. Ook staat er dat een conclusie altijd gebaseerd is op bevindingen uit minimaal drie verschillende bronnen, de triangulatie.

Een triangulatie is een zogenaamde driehoeksmeting. In onderzoekstermen betekent dit dat iets onderzocht wordt vanuit drie verschillende richtingen, om dezelfde onderzoeksvraag te beantwoorden. Antwoorden uit de drie verschillende richtingen die elkaar overlappen/hetzelfde zijn/elkaar niet tegenspreken, zijn waarschijnlijk objectief waar. Dit vereist dat de Inspectie voor elke constatering minstens drie richtingen moet hebben die de conclusie ondersteunen, zoals een gesprek met personen, beleidsnotities van LVO en geconstateerde feiten. Dit betekent dus niet dat bijvoorbeeld drie gesprekken volstaan voor

een conclusie. Er zijn drie verschillende richtingen voor nodig alvorens een triangulatieconclusie te kunnen trekken. De Inspectie geeft niet de vereiste openheid om te kunnen nagaan of dit daadwerkelijk correct is gebeurd.

f. Geen bronverwijzing

Overduidelijk is dat in veel gevallen eenvoudige bronverwijzingen ontbreken. De Inspectie ontleent naar eigen zeggen veel van haar bevindingen aan de door haar gevoerde gesprekken. De verslagen van die gesprekken zijn echter niet ter verificatie en instemming teruggelegd bij de gesprekspartners. Dit is strijdig met hetgeen bij het uitvoeren van kritisch onderzoek wenselijk en te doen gebruikelijk is. Behalve dat die gespreksverslagen dus niet geverifieerd zijn, vindt er ook geen traceerbare verwijzing naar deze gesprekken (en gespreksverslagen) plaats.

g. Niet voldaan aan het motiveringsbeginsel

Door gesprekspartners en bestuur aangedragen contrafeitelijke informatie is systematisch genegeerd en/of niet in de eindrapportage opgenomen. De stelling dat dit door middel van de genoemde "triangulatie" is ondervangen wordt niet onderbouwd. De Inspectie is tijdens de gesprekken dikwijls niet bereid gebleken inzicht te verschaffen in deze triangulatie van subjectieve beelden. De opmerking hierover in het rapport op pagina 16 suggereert dat LVO blindelings moet vertrouwen op hetgeen wordt gesteld, zonder dat de daaraan gekoppelde bewijsvoering door de Inspectie wordt geleverd.

Bij eerdere klachten van het bestuur hierover was het antwoord dat LVO ook geen wetenschappelijk onderzoek moet verwachten. De vraag is dan hoe is geborgd dat er onderzoek wordt gedaan dat voldoet aan de eisen van objectiviteit, onafhankelijkheid, validiteit en verifieerbaarheid?

De Inspectie heeft niet per conclusie/constatering duidelijk gemaakt uit welke bronnen de informatie is gehaald om tot de (door haar gewenste) conclusie te komen. Om het onderzoek objectief verifieerbaar te maken, is dit wel nodig. De Inspectie is als bestuursorgaan gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel.

Of een herhalingsonderzoek door bijvoorbeeld een in te stellen onafhankelijke onderzoekscommissie of de Algemene Rekenkamer vergelijkbare bevindingen en conclusies oplevert, is een meer dan gerechtvaardigde vraag. Het is tevens een vraag die op basis van de gekozen onderzoeksopzet, de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en de rapportage niet eenduidig te beantwoorden is, hetgeen gezien de impact van het onderzoek onacceptabel is.

h. Geen concrete voorbeelden

Voor het gehele rapport geldt dat nauwelijks wordt gewerkt met concrete voorbeelden, dat als er voorbeelden worden genoemd deze niet concreet zijn en dat de Inspectie conclusies trekt zonder enige onderbouwing.

i. Verkeerde conclusies:

De Inspectie concludeert een groot aantal zaken naar aanleiding van bevindingen uit de specifieke- en kwaliteitsonderzoeken, waarna zij stelt: "*We constateren dat in de door de inspectie ter voorbereiding opgevraagde zelfevaluaties bij het college van bestuur deze conclusies niet waren getrokken*" (pagina 15). Dit is een onjuiste constatering, aangezien de zelfevaluaties van de scholen louter betrekking hadden op het schoolexamen, waarbij een zelfevaluatie-instrument is gehanteerd dat door de VO-Raad is ontwikkeld en dat uitdrukkelijk geen bredere scope heeft dan het onderwijsproces van het schoolexamen. De wijze waarop de Inspectie hier een onterechte constatering pleegt is des te kwalijker, aangezien dit haar hoofdargument blijkt te zijn om te constateren dat scholen het bestuur niet juist zouden informeren. Niet alleen is een zelfevaluatie primair bedoeld voor zelfinzicht en niet voor verantwoordingsdoeleinden, ook kan en mag de Inspectie het gehanteerde instrument niet breder maken dan zijn feitelijke scope.

Hoofdstuk 4: De bevindingen van de Inspectie naar aanleiding van de onderzoeksvragen

4.1 De Inspectie is buiten haar wettelijke bevoegdheden getreden

Vanzelfsprekend erkent LVO de taken en bevoegdheden die de Inspectie volgens de wet toekomen. LVO moet echter wel constateren dat de Inspectie in dit onderzoek buiten haar bevoegdheden is getreden. Zelfs zover dat dit de vrijheid van onderwijs raakt. De vrijheid van onderwijs is een klassiek grondrecht dat geregeld is in artikel 23 Grondwet. Aan deze vrijheid kunnen echter beperkingen worden gesteld. Zie het tweede lid van dit artikel:

Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.

En in het vijfde lid:

De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

Dit betekent dat de vrijheid van onderwijs beperkt kan worden door het toezicht van de overheid, voor zover dit toezicht uitdrukkelijk bij wet is geregeld. Dit wettelijke toezicht is geregeld in de WOT. In artikel 3 van de WOT geeft de wetgever aan dat het toezicht dat kan leiden tot beperkingen van de vrijheid van onderwijs (de controlerende taak) bij wet geregeld moet zijn. Indien dit niet het geval is kan het toezicht niet leiden tot een beperking van de vrijheid van onderwijs en kan slechts sprake zijn van een stimulerende taak aan de kant van de toezichthouder (en is er dus geen sprake van een controlerende taak). In artikel 3 van de WOT staat (voor zover van belang):

"De Inspectie heeft de volgende taken:

a.1: de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften;

b.1: het bevorderen van de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs aan en het bestuur van instellingen als bedoeld in de onderwijswetten (...)."

Op grond van artikel 20, eerste lid WOT dient de Inspectie in haar Inspectierapport bovenvermeld onderscheid te maken tussen:

- haar oordelen op grond van de in artikel 3, lid 1 onder a WOT bedoelde controlerende taak
- en haar bevindingen op grond van de in artikel 3, lid 1 onder b WOT bedoelde stimulerende taak.

De Inspectie heeft echter nagelaten in haar rapport te verwijzen naar haar stimulerende taak, waardoor LVO er dan ook van uit gaat dat de Inspectie al haar bevindingen baseert op haar controlerende taak welke dan ook terug te voeren moeten zijn naar een wettelijke bepaling. LVO heeft echter moeten vaststellen dat een deel van de bevindingen niet zijn terug te voeren op deze wettelijke taak. LVO zal dit stelselmatig aantonen aan de hand van de bevindingen van de Inspectie bij de vijf onderzoeksvragen.

4.2 De onderzoeksvragen

Deze paragraaf biedt u:

- de vraag zoals de Inspectie deze in haar Inspectierapport en onderzoeksopzet duidt;
- de wettelijke bepalingen waarop de Inspectie de onderzoeksvraag en de daaruit volgende bevindingen baseert;
- de reactie van LVO waarbij getoetst wordt of de bevindingen van de Inspectie inderdaad passen in het geduide wettelijke kader en wat deze bevindingen voor LVO betekenen. Bevindingen van de Inspectie die niet gebaseerd zijn op een wettelijke bepaling kunnen niet tot de controlerende taak van de Inspectie worden gerekend en kunnen dan ook niet tot een oordeel over LVO leiden.

4.2.1 Onderzoeksvraag 1

Is de samenstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en de uitoefening van het bevoegd gezag deugdelijk? Art. 3, eerste lid, onder a.1 en onder b.1, WOT en art. 24d t/m 24e1 WVO. Hierbij wordt op basis van signalen ook gekeken naar de bestuursvergoeding in combinatie met nevenfuncties.

De wettelijke bepalingen waarnaar de Inspectie ten aanzien van deze onderzoeksvraag heeft verwezen gaan op de eerste plaats over de controlerende en over de stimulerende taak van de Inspectie (artikel 3 WOT) en betreffen de taken en verantwoordelijkheden van de Inspectie in haar algemeenheid. Zie hiervoor tevens paragraaf 4.1 van deze zienswijze. De specifieke wettelijke bevoegdheden worden vermeld in artikel 24d t/m 24e1 en gaan over de scheiding van toezicht en bestuur, het interne toezicht alsmede de inhoud hiervan binnen een schoolorganisatie.

In het rapport heeft de Inspectie voornoemde vraag beantwoord op pagina 18 tot en met 22 van het definitieve rapport.

De bevindingen van de Inspectie over de scheiding van toezicht en bestuur voldoen aan de genoemde artikelen 24d t/m 24 e1 WOT. De Inspectie concludeert dat het bestuur en het intern toezicht gescheiden zijn. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen college van bestuur en intern toezicht is vastgelegd in reglementen. De samenstelling en de verantwoordelijkheidsverdeling van het college van bestuur en de raad van toezicht voldoen volgens de Inspectie aan de eisen die de wet stelt. De Inspectie is echter van oordeel dat LVO in de uitoefening van het bevoegd gezag en in het intern toezicht tekortschiet.

Voor wat betreft de vraagstelling inzake “de deugdelijkheid van de samenstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en de uitoefening van het bevoegd gezag” stelt LVO vast dat de Inspectie haar vraagstelling heeft gewijzigd ten opzichte van hetgeen eerder met het bestuur is kortgesloten. De eerder gecommuniceerde onderzoeksvraag luidde namelijk:

“Onderzoeksvraag 1. Is de samenstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en de uitoefening van het bevoegd gezag en raad van toezicht deugdelijk? Art. 3, eerste lid, onder a.1 en onder b.1, WOT en art. 24d t/m 24e1 WVO. Hierbij wordt op basis van signalen ook gekeken naar de bestuursvergoeding in combinatie met nevenfuncties.”

LVO heeft de Inspectie eerder gevraagd wat wordt bedoeld met de samenstelling, verantwoordelijkheidsverdeling en de uitoefening van het bevoegd gezag en raad van toezicht. Die vraagstelling is immers zowel taalkundig als inhoudelijk onjuist. In de eindrapportage heeft de Inspectie de onderzoeksvraagstelling gewijzigd door “de raad van toezicht” te verwijderen. Daarmee is de vraagstelling taalkundig weliswaar correct, maar beperkt de Inspectie zich tot het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag betreft echter niet de raad van toezicht: het bevoegd gezag ligt conform de WVO bij de stichting en wordt uitgeoefend door het college van bestuur. Daarmee heeft de Inspectie een nieuwe onderzoeksvraag opgeworpen van een veel beperktere strekking – namelijk louter het bevoegd gezag – en vloeien de bevindingen en oordelen voor wat betreft de raad van toezicht niet langer voort uit de vraagstelling en bijbehorend wettelijk kader.

Wat verder opvalt is dat de Inspectie bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag uitgebreid is ingegaan op het personeelsbeleid, in casu het verplaatsingsbeleid binnen LVO. Dit aspect van de beantwoording sluit niet aan op het voormelde wettelijk kader van de onderzoeksvraag in kwestie en had dan ook achterwege moeten blijven. Ook de uitgebreide toelichting inzake het salaris/de vergoeding van bestuurders en toezichthouders is niet terug te leiden naar een van de wettelijke bepalingen vermeld bij de onderzoeksvraag. Hierbij neemt de Inspectie zelfs de vrijheid om de salarissen van leden van het college van bestuur en de leden van de raad van toezicht te toetsen aan de WNT-norm. Ook het controleren van de nevenfuncties van bestuurders past niet bij de wettelijke grondslag van de onderzoeksvraag. Dit alles is volstrekt buiten het eigen geduide wettelijke kader. De Inspectie stelt overigens vast (zie pagina 22 van het definitieve rapport) dat de bestuursvergoeding in

combinatie met nevenfuncties in relatie tot de WNT voldoen. Daarbij geldt dat er een onjuiste en inconsistente vermelding wordt gemaakt van één van de nevenfuncties van de voorzitter van het college van bestuur, zijnde – correct – het lidmaatschap van de Eerste Kamer. Het fractievoorzitterschap betreft geen nevenfunctie en staat – anders dan de Inspectie aanhaalt – ook niet vermeld in het jaarverslag 2017.

Conclusie bij onderzoeksvraag 1

Voor zover het de controlerende taak van de Inspectie betreft wordt geconstateerd dat de samenstelling en de verantwoordelijkheidsverdeling van het college van bestuur en de raad van toezicht volgens de Inspectie voldoen aan de eisen die de wet stelt. De Inspectie is echter van oordeel dat de uitoefening van het bevoegd gezag en het intern toezicht tekortschiet. Voor de overige bevindingen (personeelsbeleid, salaris, nevenfuncties, etc.) heeft de Inspectie zich buiten haar controlerende taak begeven betreffende de aangeduide artikelen.

4.2.2 Onderzoeksvraag 2

Hebben het bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en leidt dat tot verbetering van het onderwijs? (WVO, artikel 23a en 24, vierde lid; art. 2, tweede lid). Hoe heeft in relatie hiermee de examenproblematiek bij VMBO Maastricht kunnen plaatsvinden?

De wettelijke bepalingen waar de Inspectie ten aanzien van deze onderzoeksvraag naar verwijst, gaan over de kwaliteit van het onderwijs, het schoolplan en het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen.

In het definitieve rapport heeft de Inspectie voornoemde vraag beantwoord op de pagina's 18 tot en met 26.

De Inspectie concludeert dat het bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg hebben ingericht, maar dat dit niet leidt tot verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur voldoet volgens de Inspectie niet aan de wettelijke voorschriften voor kwaliteitszorg. Volgens de Inspectie heeft mede daardoor de examenproblematiek bij VMBO Maastricht kunnen plaatsvinden.

De Inspectie stelt vast dat het stelsel van kwaliteitszorg aanwezig is, indachtig de mandaattoedeling zowel op het niveau van LVO als geheel, als op het niveau van de afzonderlijke scholen. Dit is zo ook beschreven in de opgestelde zelfevaluatie, pagina 3 t/m 9 en bijlagen 19 t/m 27. Voor het tweede deel van de onderzoeksvraag – en zeker voor de interpretatie die de Inspectie hieraan geeft – is het voor LVO lastig te toetsen of voldaan wordt aan het wettelijk kader. Zo garandeert LVO een ononderbroken

ontwikkelingsproces voor leerlingen hetgeen ook toetsbaar is, maar zijn de verdere kwaliteitscriteria die getoetst moeten kunnen worden aan de wettelijke voorschriften lastig verifieerbaar.

Daar waar de Inspectie haar bevindingen wel concreet maakt, constateert LVO al snel dat de Inspectie buiten haar wettelijke kaders treedt. Zo constateert de Inspectie dat het doel dat LVO zichzelf stelt, zijnde dat geen enkele leerling doubleert, niet wordt gemonitord en dat op het realiseren van die ambitie niet wordt gestuurd. De Inspectie laat hierbij echter na te wijzen op het feit dat deze bevinding toegerekend dient te worden tot de stimulerende taak van de Inspectie en niet de controlerende taak. Dit betekent dat, als de Inspectie hierover een opmerking zou willen plaatsen, een verwijzing naar deze stimulerende taak aan de orde zou moeten zijn en dat dit nooit tot een oordeel kan leiden. Dit kan dus nooit tot de conclusie leiden dat LVO niet voldoet aan de wettelijke voorschriften voor kwaliteitszorg.

Verder passen ook de bevindingen inzake de vervanging van de locatiedirecteur, het feit dat deze tijdelijk werd waargenomen door de centrale directie en het hieruit volgende gevoel van onveiligheid bij medewerkers en leerlingen niet bij de wetsartikelen waar deze onderzoeksvraag op berust. Daarbij moet LVO opnieuw vaststellen dat de conclusie over deze zogenaamde onveilige situatie op geen enkele wijze wordt gemotiveerd.

Tot slot geeft de Inspectie met het oordeel dat *“het college van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de wettelijke taak om zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs en deze te waarborgen”* (pagina 22) een antwoord op een niet (door haar zelf) gestelde vraag. De vraag is namelijk of het bestuur en de onderliggende scholen een stelsel van kwaliteitszorg hebben ingericht en of dit leidt tot verbetering van het onderwijs.

Het rapport geeft geen antwoord op de vraag hoe, in relatie tot het vigerende stelsel van kwaliteitszorg, de examenproblematiek bij VMBO Maastricht heeft kunnen plaatsvinden. Dat is teleurstellend, aangezien bestuur en toezicht juist op deze vraag een antwoord zouden zien. Het bestuur heeft daartoe wel een eerste aanzet gegeven, zie de zelfevaluatie pagina 7 t/m 9.

Conclusie bij onderzoeksvraag 2

De Inspectie concludeert dat het bestuur en de scholen een stelsel van kwaliteitszorg hebben ingericht. Daar waar deze kwaliteitseisen nader worden ingevuld door de Inspectie, is dit voor LVO moeilijk te toetsen aan de controlerende taak van de Inspectie. Daar waar dit wel concreet wordt gemaakt door de Inspectie, constateert LVO al snel dat het geen controlerende taak betreft van de Inspectie. De vraag hoe in relatie tot het stelsel van kwaliteitszorg de examenproblematiek bij VMBO heeft kunnen plaatsvinden wordt door de Inspectie niet beantwoord.

4.2.3 Onderzoeksvraag 3

Hebben het bestuur en zijn scholen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren zij transparant en integer? (WVO, art. 103, eerste lid; art. 23a en 24, vierde lid.) In hoeverre geldt dat specifiek voor de afhandeling van klachten binnen de organisatie van leerlingen, ouders en personeel?

De wettelijke bepalingen waar de Inspectie ten aanzien van deze onderzoeksvraag naar verwijst, sluiten niet aan op de vraagstelling. De wetsartikelen waar de Inspectie zelf naar verwijst hebben betrekking op de jaarverslaggeving, het naleven van de voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, het bewaken van het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen en het vaststellen van verbetermaatregelen.

In het definitieve rapport heeft de Inspectie voornoemde vraag beantwoord op pagina 27 t/m 30.

De Inspectie concludeert dat het bestuur integer functioneert. Terwijl dit door de Inspectie wordt geconcludeerd geeft pagina 39 in het afsprakenoverzicht van het rapport toch als tekortkoming aan dat er (onder meer) onvoldoende sprake is van integer handelen. De Inspectie neemt zo een niet bestaande tekortkoming toch op in het afsprakenoverzicht over vervolgtoezicht.

Verder concludeert de Inspectie dat het bestuur en zijn scholen een professionele kwaliteitscultuur ontberen en dat het transparant functioneren tekortschiet. Daardoor ontbreekt volgens de Inspectie een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van de wettelijke vereiste zorg voor de kwaliteit van het onderwijs (artikel 23a WVO). Ook concludeert de Inspectie dat de klachtenafhandeling onvoldoende transparant is.

Voor de naleving van de jaarverslaggeving (en ook tal van andere codes en specifieke regelingen, waaronder de Code Goed Onderwijsbestuur VO) verwijst LVO naar hetgeen hierover in de opgestelde zelfevaluatie is opgenomen, pagina 9 t/m 11 en bijlagen 17, 29 t/m 42. Voor het naleven van de voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, het bewaken van het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen en het vaststellen van verbetermaatregelen verwijst LVO naar hetgeen hierover in de opgestelde zelfevaluatie is opgenomen, pagina 3 t/m 9 en bijlagen 19 t/m 27.

Geconcludeerd moet worden dat veel van hetgeen in dit onderdeel van het onderzoeksrapport wordt gesteld geen antwoord biedt op de vraagstelling, voor zover deze is gebaseerd op het wettelijk kader. Op pagina 28 en 29 wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk geoordeeld over het personeelsbeleid, de stijl van leidinggeven en zelfs of er sprake is van goed werkgeverschap. Het is niet aan de Inspectie om daarover een oordeel te vellen. Dit gaat veel verder dan haar controlerende taak. Uiteraard is het zo, dat voor goed onderwijs een goed personeelsbeleid noodzakelijk is, maar de bevindingen in deze paragraaf

worden onvoldoende gerelateerd aan de kwaliteit van het onderwijs en gaan hierdoor in het Inspectierapport een zelfstandig bestaan leiden.

Verder wordt op pagina 29 de klachtenafhandeling op scholen besproken. Deze kent echter een specifieke eigen wettelijke grondslag, namelijk artikel 24b WVO. Het wettelijk kader van de beantwoording van de Onderzoeksvraag sluit dus niet aan op de conclusies van de Inspectie.

Conclusie bij onderzoeksvraag 3

Op grond van onderzoeksvraag 3 met de daarbij behorende wettelijke bepalingen waaraan de Inspectie moet toetsen, concludeert LVO dat de gehanteerde vraagstelling niet bij het wettelijk kader aansluit. De wetsartikelen waar de Inspectie naar verwijst hebben betrekking op de jaarverslaggeving, het naleven van de voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, het bewaken van het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen en het vaststellen van verbetermaatregelen. Het bevoegd gezag voldoet aan de eisen van de jaarverslaggeving. Voor wat betreft het naleven van de voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, het bewaken van het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen en het vaststellen van verbetermaatregelen wordt verwezen naar onderzoeksvraag 2.

4.2.4 Onderzoeksvraag 4

Leggen het bestuur en zijn scholen/opleidingen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voeren zij daarover actief een dialoog? (art. 8 en 10, 11, 12 en 14 WMS; art. 24a WVO; art. 103 WVO; art. 24d, 24e, 24e1 WVO).

De wettelijke bepalingen waar de Inspectie ten aanzien van deze onderzoeksvraag naar verwijst gaan over de rechten van de medezeggenschap binnen scholen, de schoolgids, het jaarverslag en wederom het interne toezicht en de scheiding van toezicht en bestuur.

In het rapport heeft de Inspectie voornoemde vraag beantwoord op pagina en 31.

De Inspectie concludeert dat LVO naar buiten toe met veel documenten transparant is en transparant handelt. Statuten, reglementen en dergelijke zijn goed te vinden. Opmerkelijk is dat deze belangrijke conclusie, waarmee het eerste deel van de onderzoeksvraag wordt beantwoord, niet is opgenomen in de samenvatting van de Inspectie op pagina 4 van het rapport. Verder concludeert de Inspectie dat het bestuur onvoldoende betrouwbaar verantwoording aflegt aan de intern toezichthouder en de omgeving en daarover in onvoldoende mate een actieve dialoog voert. Tevens geeft de Inspectie aan

dat op drie van de tien onderzochte scholen onvoldoende verantwoording wordt afgelegd aan stakeholders en dat de dialoog met de omgeving actiever kan plaatsvinden.

Daarnaast concludeert de Inspectie dat de raad van toezicht onvoldoende zicht heeft op het functioneren van het college van bestuur. Ook wordt geconcludeerd dat de raad van toezicht in de afgelopen jaren niet in staat is geweest om zijn intern toezicht zodanig in te richten dat de raad van toezicht de ontstane problematiek had kunnen signaleren.

Bij de beantwoording van het tweede deel van deze onderzoeksvraag inzake de “actieve dialoog” gaat de Inspectie in op de subjectieve beleving van derden/externen (volgens LVO betrof dit hooguit een tweetal geïnterviewden, waaronder de wethouder onderwijs van Maastricht): zij zouden de dialoog met het college van bestuur niet als actief ervaren. LVO kan deze uitspraken niet controleren, omdat LVO niet over de gespreksverslagen beschikt. Maar ook wanneer dit wel zo wordt ervaren, dient de vraag gesteld te worden wat nu de feitelijke is van de externe dialoog. Ook hier moet geconcludeerd worden dat geen van de wetsartikelen die dienen ter onderbouwing van de onderzoeksvraag een basis bieden voor de bevindingen van de Inspectie inzake het voeren van een actieve dialoog met stakeholders.

Ter adstructie (1):

Het afgelopen jaar (januari 2018 tot heden) heeft het college van bestuur 5 maal een bezoek aan de wethouder onderwijs van Maastricht gebracht, in 2017 was dit 4 maal. In beide jaren hebben het college van bestuur en de betreffende wethouder deelgenomen aan een gezamenlijk ingestelde stuurgroep. Tussen bestuur en wethouder vond minimaal maandelijks telefonisch contact plaats – en indien hier aanleiding voor was dagelijks. Betreffende de wethouder heeft zowel richting bestuur als richting raad van toezicht, de Maastrichtse gemeenteraad én in de media aangegeven dat er weliswaar zorgen zijn over het Maastrichtse voortgezet onderwijs, maar dat de contacten met het bestuur van LVO uitstekend zijn.

Ter adstructie (2):

De opmerking dat het de Inspectie opvalt dat bij belangrijke bijeenkomsten alleen de centrale directie opereert, behoort niet tot de controlerende taak van de Inspectie. Hierover heeft de Inspectie geen oordeel te vellen en dit is een interne aangelegenheid van LVO. Dit zegt ook niets over betrouwbaar verantwoording afleggen.

Voor het afleggen van intern en extern toegankelijke en betrouwbare verantwoording over doelen en resultaten en het voeren van een actieve dialoog daarover verwijst LVO naar hetgeen hierover in de opgestelde zelfevaluatie is opgenomen, pagina 11 en bijlagen 20, 21, 43 t/m 45.

Opgemerkt moet worden dat hetgeen op pagina 30 en pagina 31 wordt gesteld geen antwoord biedt op de vraagstelling voor zover deze is gebaseerd op het wettelijk kader.

Tot slot moeten wij concluderen dat de Inspectie de betrouwbaarheid van het bestuur en de scholen ter discussie stelt op basis van één voorbeeld, te weten de door elke van de scholen opgestelde Zelfevaluatie Kwaliteitsborging Schoolexaminering. De Inspectie stelt "dat de informatie in de zelfevaluatie niet klopte en dus de verantwoording niet betrouwbaar is." Dit is misplaatst. Allereerst dient een zelfevaluatie voor zelfinzicht, niet voor externe verantwoording. Ten tweede is zij juist bedoeld als input voor nader onderzoek, niet om vervolgens tegen een school of organisatie te worden gebruikt. Ten derde gebruikt de Inspectie bij deze beoordeling kwalificaties (als zouden de zelfevaluaties louter positief zijn) die niet correct zijn. Dit is des te kwalijker, omdat noties van betrouwbaarheid (zie het aangehaalde enige voorbeeld) en integriteit (waar de Inspectie in haar conceptrapport wel een oordeel over velt, maar hier in het geheel niet met bevindingen staat) vanzelfsprekend de zwaarst mogelijke weging verdienen. Tot slot hecht LVO er aan hierbij te vermelden dat het bestuur in de afgelopen jaren expliciet heeft gestuurd op het belang van zelfevaluaties voor het beoordelen van de onderwijskwaliteit en diverse initiatieven op dit vlak heeft ondernomen.

Conclusie bij onderzoeksvraag 4

Op grond van onderzoeksvraag 4, de wettelijke bepalingen waaraan de Inspectie dient te toetsen en de met verifieerbare feiten onderbouwde bevindingen, volgt de conclusie dat LVO naar buiten toe met veel documenten transparant is (statuten, reglementen en dergelijke zijn goed te vinden). Ten aanzien van het voeren van de actieve dialoog over doelen en resultaten voldoen het bestuur en zijn scholen aan de wettelijke eisen ter zake. Net als bij de andere onderzoeksvragen gaat de Inspectie ook hier verder dan het wettelijke kader dat haar geboden is.

4.2.5 Onderzoeksvraag 5

Wat is de financiële continuïteit van het bestuur (rekening houdend met invloeden als demografische krimp) en wat zijn de mogelijke, voorzienbare effecten daarvan op de kwaliteit van het onderwijs? Daarbij wordt ook gekeken in relatie tot het al dan niet hebben van een monopoliepositie in een regio of stad.

Onduidelijk is wat het wettelijk kader is van deze vraag, aangezien de Inspectie heeft verzuimd de wettelijke bepalingen weer te geven waarop zij haar controlerende taak dient te baseren. Daartoe is zij echter wel verplicht.

Uiteraard is het bestuur wel bekend met het kwaliteitsgebied financieel beheer, dat onderdeel vormt van het Onderzoekskader 2017 en dat gebaseerd is op het wettelijk kader en de daaruit voortvloeiende regelingen, specifiek artikel 4, vierde lid van de Regeling jaarverslaggeving (RJO) onderwijs, inzake het

opnemen van een continuïteitsparagraaf in het jaarverslag, de vereisten van doelmatige besteding, deugdelijke verantwoording en toezicht conform artikel 24e1 van de WVO en artikel 24d WVO, het zich niet schuldig maken aan wanbeheer (art. 103g, WVO), de verplichting van een controleverklaring op grond van artikel 2 RJO en meer in het algemeen de bepalingen van Titel 9 Boek 2 BW.

In het rapport toetst de Inspectie ook aan de standaarden FB2 (doelmatigheid) en FB3 (rechtmatigheid). Deze zijn niet als zodanig opgenomen in de vragen en dit is ook niet in het onderzoeksplan genoemd. In het rapport wordt echter aangegeven dat de standaarden uit het Onderzoekskader op het gebied van kwaliteitszorg en ambitie en financieel beheer zijn toegevoegd. Hoewel de vragen deze standaarden grotendeels overlappen, geldt dit niet voor de standaarden FB2 en FB3.

Vastgesteld moet worden dat de gehanteerde vraagstelling deels wel en deels niet bij het wettelijk kader aansluit en dat de Inspectie heeft verzuimd de wettelijke bepalingen weer te geven waarop zij haar controlerende taak dient te baseren.

In het definitieve rapport heeft de Inspectie voornoemde vraag beantwoord op pagina 32 t/m 38.

De Inspectie concludeert dat het financieel beheer op basis van de huidige kengetallen voldoende is. Deze kengetallen zijn bij LVO bekend. Vervolgens concludeert de Inspectie dat er “financiële risico’s” zijn op lange termijn en stelt zij zich de vraag – zonder deze te beantwoorden – *“of het college van bestuur voldoende sturing geeft aan de financiën.”* Daarmee gaat zij voorbij aan de onderzoeksvraag en insinueert de Inspectie zelfs dat het college van bestuur niet in staat zal zijn om voldoende financiële sturing te geven. Niettemin beoordeelt de Inspectie de financiële continuïteit als voldoende. Het is voor ons moeilijk om de hier gemaakte analyse te volgen – ook al is het oordeel positief. Dit is andermaal een voorbeeld waarbij de controlerende en de stimulerende/adviserende rol van de Inspectie door elkaar loopt, hetgeen voor het onderzoek onwenselijk en onacceptabel is.

In het rapport (zie pagina 34) stelt de Inspectie vragen bij de daling van de liquiditeit van de stichting. De Inspectie maakt echter een onjuiste analyse, omdat voorbij wordt gegaan aan een aantal versnelde afschrijvingen die het gevolg zijn van het terug leveren van schoolgebouwen aan de betreffende gemeenten. Hierdoor daalt de post materiële vaste activa. Dit is ook uit de aangeleverde meerjarenbegroting af te leiden en zou ook door het bestuur zijn toegelicht, indien de Inspectie deze vraag had gesteld. Ook de stelling dat er geen zicht zou zijn op de verbetering van de liquiditeit is ongefundeerd en onjuist.

De Inspectie stelt dat de continuïteitsparagraaf verouderd is, maar geeft niet aan op welke punten. Deze paragraaf wordt jaarlijks door de accountant beoordeeld en is ook bij eerdere Inspectieonderzoeken positief beoordeeld. De Inspectie stelt ook dat er in deze paragraaf onvoldoende

perspectief wordt geboden op het verbeteren van de financiële positie. Uit de relevante wet- en regelgeving blijkt dit echter in het geheel geen vereiste. Voorts wordt gesteld dat in de continuïteitsparagraaf een nadere specificatie van de vlottende activa ontbreekt. Dit is echter onjuist. LVO heeft geen voorraden en effecten, wel vorderingen en liquide middelen, die ook apart worden genoemd. Tot slot stelt de Inspectie dat er een betere onderbouwing nodig is van de risico's en de daarvoor te nemen beheersmaatregelen. Daarmee gaat zij echter voorbij aan de daartoe specifiek in het jaarverslag opgenomen paragraaf 3.7.1 *"aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem"* en de achterliggende, jaarlijks geactualiseerde en door de externe accountant beoordeelde risicoanalyse.

De Inspectie gaat in het rapport uitgebreid in op de doelmatigheid, zoals gesteld zonder dat dit onderdeel is van de onderzoeksvraag. Daarenboven komt de Inspectie met een analyse die volstrekt voorbijgaat aan de normering van de betreffende kwaliteitsstandaard FB2. Zij geeft een beschouwing over krimp en overhead, over managementlagen en zelfs over de betrouwbaarheid van financiële rapportages, zonder dat hiervoor ook maar enige onderbouwing wordt gegeven. Dit is onprofessioneel, beschadigend en – niet in de laatste plaats – onwaar. Op basis van publiek beschikbare benchmarkonderzoeken heeft LVO – ondanks de krimp – een relatief lage overhead en daarbinnen is de component "directie" (management en bestuur) zelfs zeer laag te noemen. De Inspectie heeft zich hier niet van vergewist.

Ook in het kader van de doelmatigheid geeft de Inspectie een beschouwing over het programma Investeren in Onderwijs Ontwikkeling (IOO). Daarin wordt gesteld (pagina 36) dat *"een eigenstandige oordeelsvorming van het bestuur over de uitvoering over het programma met een verwijzing naar de effecten voor doelmatigheid voor onderwijs en organisatie ontbreekt"*. Behalve dat onduidelijk is wat de Inspectie met deze zin bedoelt, heeft zij deze vraag nooit aan het bestuur voorgelegd. In dat geval had het bestuur inzicht kunnen verschaffen door middel van de jaarlijkse evaluaties van IOO en de eindrapportage, die op het moment van onderzoek reeds in conceptvorm beschikbaar was.

In de paragraaf "risico's en onzekerheden" (zie pagina 37 en 38) geeft de Inspectie een beschouwing over de clusters Maastricht en Parkstad waar het bestuur zich niet in herkent. De Inspectie heeft het bestuur niet bevraagd over deze thematiek en gaat (daarmee) voorbij aan de verregaande inspanningen die worden gepleegd om middels actieve sturing de financiële gevolgen van de krimp het hoofd te bieden.

Voor de beoordeling van de financiële continuïteit van het bestuur (de feitelijke onderzoeksvraag) wordt verwezen naar hetgeen hierover in de opgestelde zelfevaluatie is opgenomen, pagin 11 t/m 13 en bijlagen 17, 20, 21, 47 t/m 45.

Geconcludeerd moet worden dat hetgeen op pagina 35 t/m 38 wordt gesteld geen antwoord biedt op de vraagstelling voor zover deze is gebaseerd op het wettelijk kader.

Conclusie bij onderzoeksvraag 5

Op grond van onderzoeksvraag 5, de wettelijke bepalingen waaraan de Inspectie deze heeft te toetsen en de met verifieerbare feiten onderbouwde bevindingen, volgt de conclusie dat het financieel beheer voldoende is en dat voor het overige de gehanteerde vraagstelling onvoldoende aansluit bij het (overigens niet kenbaar gemaakte) wettelijk kader om hierover nadere conclusies te trekken.

Hoofdstuk 5: Bestuurlijke reactie van LVO

Zoals in de inleiding bij deze zienswijze is vermeld, is iedereen binnen LVO diep getroffen door het ongeldig verklaren van de eindexamens van VMBO Maastricht. College van bestuur en raad van toezicht hebben direct na bekend worden van het ongeldig verklaren van de eindexamens onderzoek laten doen binnen VMBO Maastricht en zijn gestart met de herstelwerkzaamheden.

Ondanks de bezwaren die LVO heeft tegen het inspectierapport en die in deze zienswijze naar voren zijn gebracht, worden gesignaleerde knelpunten en een aantal conclusies uit het onderzoek van de Inspectie betrokken bij de genoemde herstelwerkzaamheden.

Het college van bestuur en de raad van toezicht hebben reeds verbeteracties in gang gezet dan wel gepland. Deze zijn beschreven in de reactie van het bestuur, zoals weergegeven in hoofdstuk 3 van het rapport specifiek onderzoek bestuurlijk handelen d.d. 16 november 2018 van de Inspectie. Overigens moet daarbij worden opgemerkt dat het college van bestuur en de raad van toezicht deze opdracht tot herstel zichzelf al ruimschoots voor het inspectieonderzoek hadden opgelegd.

De in gang gezette verbetermaatregelen moeten leiden tot:

1. het op een adequate uitvoering geven aan het stelsel van kwaliteitszorg dat leidt tot het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen;
2. het bestaan van een professionele kwaliteitscultuur binnen LVO en de LVO-scholen, onder meer gekenmerkt door openheid en transparantie in het handelen van alle lagen van de organisatie;
3. het betrouwbaar afleggen van verantwoording door het college van bestuur aan de intern toezichthouder en de omgeving over bereikte resultaten en het actief een dialoog voeren daarover;
4. het maken van financiële en onderwijskundige zichtbare keuzes door het college van bestuur die op middellange termijn goed inspelen op de leerlingdaling in (met name) Maastricht en Parkstad en het daarmee waarborgen van de continuïteit van het onderwijs.

Inmiddels, begin december 2018, hebben gesprekken plaatsgevonden met de Inspectie en de minister. Tijdens deze gesprekken is door alle partijen uitdrukkelijk de wens uitgesproken om de fase die vooraf is gegaan aan de uitkomst zoals verwoord in het rapport specifiek onderzoek bestuurlijk handelen achter zich te laten en de blik vooruit te richten en te focussen op verbetering. Alle betrokkenen hebben daarbij aangegeven in nauwe samenwerking en vanuit gezamenlijke betrokkenheid bij te willen bijdragen aan het reeds door LVO in gang gezette proces van herstel, dit ten behoeve van kwalitatief goed onderwijs voor de leerlingen van alle LVO scholen. 2019 zal het jaar worden van verder herstel en constructieve samenwerking.

