

Externe validering *Lessons Learned* Inspectie van het Onderwijs (IvhO)

1. Inleiding

Aan ABDTopconsult is begin november 2013 door de Inspecteur-generaal van het Onderwijs (IGO) de volgende opdracht gegeven:

- Analyseer mede aan de hand van de terugblik van de inspectie de effectiviteit van het toezicht op Ibn Ghaldoun gedurende de afgelopen periode:
 - de wijze van informatieverzameling;
 - de oordelen;
 - het optreden/interveniëren naar aanleiding van de oordeelsvorming, inclusief de daarbij gehanteerde (c.q. mogelijk te hanteren) instrumenten en bevoegdheden;
- Analyseer het What if-scenario; zou de inspectie als de examenfraude zich niet had voorgedaan tijdig, adequaat en voldoende hebben opgetreden?
- Beoordeel of de lessen die de inspectie trekt uit de casus Ibn Ghaldoun adequaat en voldoende zijn.

Deze opdracht is uitgevoerd door Johan de Leeuw (ABDTopconsult) en Henk Barink (ABD Interim), waarbij de volgende aanpak is gevolgd:

- Met een interviewronde en bestudering van de relevante stukken van de IvhO en het Ministerie van OCW en van het NSOB-essay over het inspectieonderzoek van Ibn Ghaldoun is vooral ingezoomd op de terugblik die de inspectie over deze casus heeft geschreven en de lessen die men in deze notitie hieruit heeft getrokken;
- In deze terugblik is door de IvhO een zelfevaluatie verricht over de effectiviteit van het toezicht en conclusies getrokken over een What if-situatie. De validiteit van deze zelfevaluatie en de conclusies over een What if-situatie uit deze notitie van de IvhO worden in deze bevindingen nader getoetst.

Deze rapportage van ABDTopconsult met bevindingen over de notitie van de IvhO over "Lessen uit het toezicht op ISG Ibn Ghaldoun" is begin december 2013 in concept aangeboden aan de IGO en is op 5 december 2013 in een gesprek met de IGO besproken. Op 6 december 2013 is de definitieve versie aan de IGO aangeboden.

2. De effectiviteit van het toezicht Ibn Ghaldoun

De IvhO constateert in de notitie over de effectiviteit van het toezicht op Ibn Ghaldoun:

- Er is sprake geweest van veel, maar fragmentarisch toezicht. Het heeft ontbroken aan samenhang in de toezichtactiviteiten.
- Bij het toezicht op Ibn Ghaldoun is steeds overeenkomstig het toezichtkader en volgens de beslisregels geoordeeld. Door de sterk gestandaardiseerde werkwijze zijn echter belangrijke aspecten, die geen deel uitmaken van de set van normindicatoren te weinig in de beoordeling betrokken.
- Bij de uitvoering van het toezicht is de context waarin Ibn Ghaldoun opereerde onvoldoende meegewogen in het toezicht.
- De toezichthistorie heeft te weinig gewicht gekregen bij de beoordelingen en de noodzaak om tot escalatie over te gaan. Elke nieuwe bestuurder en schoolleider kregen steeds weer het voordeel van de twijfel en het vertrouwen.
- Signalen zijn opgepakt, maar achteraf bezien te laat. De examendiefstal kon echter onmogelijk worden voorzien.

Op grond van de bevindingen uit de interviewronde en de documentenanalyse worden de hoofdlijnen uit deze zelfevaluatie van de IvhO in deze externe validering gedeeld. Daarbij passen enkele kanttekeningen:

- Uit de interviewronde en de documentenanalyse blijkt dat bij de IvhO inmiddels de verkokering van kwaliteitstoezicht en financieel toezicht steeds meer wordt losgelaten en een integratieslag in gang is gezet, nader uitgebreid met een inspectiekader voor toezicht op bestuurlijk handelen. Deze aanpak is echter van recente datum. Tevens wordt met deze wending in 2013 ook zichtbaar dat voor de IvhO de goede toepassing van de escalatieladder essentieel is.
- De kanteling van het toezichtproces binnen de IvhO is gelet op het huidige stadium een fragiel veranderproces, dat een strakke bestuurlijke aanpak vergt om wat beloofd wordt ook te realiseren. Men moet het huidig toezichtproces loslaten, waarin de IvhO *“gevangen’ raakt in deze werkwijze en dat het toezicht te instrumenteel wordt uitgevoerd”*. (Lessons learned, blz. 5) De borging van dit veranderproces bij de IvhO vraagt aandacht en tijd, voordat tot op de werkvloer deze wijziging van het toezicht gemeengoed is geworden.
- Vanuit het oogpunt van maatschappelijke verantwoording en verdergaande professionalisering van de governance in het onderwijsveld is te overwegen bij de rapportage van normindicatoren voor het risicogerichte toezicht hierover nadere voorschriften op te nemen in de jaarverslaggeving, zodat deze indicatoren ook een rol spelen in het horizontaal toezicht. Het geeft scholen en schoolbesturen een prikkel om over risico’s in kwaliteit en/of financiën verantwoording af te leggen en uitsluitel te geven wat men doet om deze risico’s te beheersen. In dit verband wordt gewezen op de ontwikkeling in het toezicht in de zorg en bij de woningbouwcorporaties. Daarbij is ook te overwegen of de huidige set van indicatoren beperkt kan worden tot een harde kern met een redelijke voorspellende waarde over de ontwikkeling van kwaliteit en financiële huishouding. Daarmee ontstaat ook meer ruimte voor indicatoren voor bijvoorbeeld het toezicht op het bestuurlijk handelen.

3. What if-scenario

De IvhO gaat in de notitie in op de vraag vanuit de Tweede Kamer bij het debat over Ibn Ghaldoun op 12-09-2013: *wat zou er gebeurd zijn als er geen examendiefstal had plaatsgevonden? Hoe had het toezicht er dan uitgezien en had dit dan ook tot sluiting van de school geleid?* De IvhO trekt als conclusies:

- De kwaliteit van het onderwijs van Ibn Ghaldoun zou evenals in voorgaande jaren een gemengd beeld hebben laten zien. Per afdeling zouden afspraken zijn gemaakt over de noodzakelijke kwaliteitsverbetering en de termijn waarbinnen deze gerealiseerd zou moeten zijn. Bezien vanuit het kwaliteitstoezicht acht de IvhO het onwaarschijnlijk dat in 2013 tot escalatie zou zijn besloten.
- De IvhO zegt de kans veel groter te achten dat de school in de problemen zou zijn gekomen als gevolg van financiële tekorten. Daarbij meent de IvhO dat de afweging of dit tot sluiting van de school zou hebben geleid, grotendeels afhankelijk zou zijn geweest van de bereidheid van de Gemeente Rotterdam en/of OCW om uitstel van terugbetaling van schulden te verlenen.

Deze conclusies roepen enkele vragen op:

- Met de gehele toezichthistorie die de IvhO inmiddels in zijn aanpak heeft opgenomen, is het de vraag of de concept-conclusie over het kwaliteitstoezicht niet te beperkt is geformuleerd.
- De afzonderlijke weging in deze concept-conclusies van het kwaliteitstoezicht en van het financiële toezicht, is niet goed combineerbaar met de ambitie van geïntegreerd toezicht, ook in relatie met de component "bestuurlijk handelen", waarbij bovendien de financiële toekomst van Ibn Ghaldoun afhankelijk wordt gesteld van mogelijke acties van de Gemeente Rotterdam en/of van het Ministerie van OCW.

Gegeven de verdere ontwikkeling van geïntegreerd toezicht en de introductie van toezicht op bestuurlijk handelen lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat in een "what if"-scenario in de loop van 2013 een inspectieonderzoek naar het bestuurlijk handelen van Ibn Ghaldoun ook zonder examenfraude op de agenda was gekomen. Als onderbouwing hiervoor geldt, dat de IvhO ook in andere gevallen inmiddels in 2013 de stap naar toezicht op bestuurlijk handelen al genomen heeft. De reactie van de IvhO, dat deze vraag niet met enige zekerheid te beantwoorden is, wordt overigens gedeeld en daarmee blijft de beantwoording van deze vraag speculatief.

4. Lessons learned

De IvhO geeft aan in de notitie als belangrijkste lessen te hebben getrokken:

- De IvhO heeft de ontwikkeling van geïntegreerd risicogericht toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, de financiën en daarvan afgeleid het bestuurlijk handelen al vanaf begin 2013 versneld en verstevigd. Ook in de uitoefening van het toezicht is de alertheid en sensitiviteit voor risico's in het bestuurlijk handelen toegenomen. Deze koers wordt voortgezet.
- De inspectie zal vanaf augustus 2014 het toezicht per bestuur ordenen.
- De toezichthistorie en de specifieke context waarin een bestuur opereert moet een belangrijkere rol in het toezicht gaan spelen. De IvhO wil bij het toezicht op het bestuurlijk handelen een meer probleemgerichte benadering gaan gebruiken in plaats van een indicatorgerichte benadering, waarbij aandacht moet zijn voor maatwerk. De rol van belangrijke stakeholders moet meewegen in de beoordeling en de beslissingen ten aanzien van eventuele interventies.
- De IvhO moet meer regie voeren op het omgaan met de escalatieladder; het overleg hierover met het Ministerie van OCW op basis van een gestructureerd overzicht van mogelijke risicovolle situaties moet worden voortgezet.
- De IvhO zal organisatie en werkwijze op deze ontwikkelingen aanpassen.
- De IvhO meent dat de bestaande en voorgenomen aanvullende wettelijke bevoegdheden van de Minister van OCW en van de IvhO voldoende mogelijkheden bieden om effectief te kunnen ingrijpen in situaties vergelijkbaar met die van Ibn Ghaldoun.

Met deze lessen geeft de IvhO op een goede manier blijk van de intentie om herhaling van een casus à la Ibn Ghaldoun te voorkomen. Deze richting verdient steun met inachtneming van de volgende opmerkingen:

- Bij de integratie van het toezicht komt het toezicht op het bestuurlijk handelen pas in beeld als in het kwaliteitstoezicht en/of financieel toezicht significante risico's zijn geconstateerd. Dit roept de vraag op, indien zoals bij Ibn Ghaldoun in enkele jaren de personele bezetting van directie en van schoolbestuur snel en bij herhaling wisselt, hoe hiermee vanuit het toezicht wordt omgegaan. Discontinuïteit in leiding en bestuur kan op zichzelf al een concreet signaal van problemen zijn voordat uit de verslechtering van onderwijskwaliteit of uit problemen in de financiële huishouding aanwijzingen komen voor nader onderzoek. Om te voorkomen dat het bestuurlijk handelen pas in beeld komt, nadat risico's in kwaliteit en/of financiën zijn aangetoond, wordt in overweging gegeven om bij de verdere ontwikkeling van het geïntegreerde toezicht een opbouw langs drie gelijkwaardige pijlers te kiezen:
 - Onderwijskwaliteit,
 - Financiën,
 - Bestuurlijk handelen.

Per pijler kan een aantal indicatoren voor het risicogerichte toezicht gehanteerd worden, passend bij een aanpak van het geïntegreerde toezicht gebaseerd op proportionaliteit.

- Binnen de IvhO-organisatie is het toezichtproces over verschillende niveaus gespreid over achtereenvolgens contactinspecteur, teamleider, directeur kwaliteit+directeur rekenschap, hoofdinspecteur (HI) en inspecteur-generaal (IGO). De afstemming tussen kwaliteitstoezicht en financieel toezicht lijkt van recente datum. De vraag is of dit organisatiemodel voldoende comfortabel is voor de wijzigingen in het toezichtproces en in het optreden van de IvhO. Aanbevolen wordt om de verantwoordelijkheden, taken en rollen binnen de IvhO opnieuw te definiëren in het licht van het nieuwe - op gelijkwaardigheid van de pijlers gebaseerde - geïntegreerde toezichtproces. Daarbij zal ook de cultuur en werkwijze van de IvhO aanpassing behoeven mede gelet op het toegenomen belang van de escalatieladder. Er moet volstreekte helderheid zijn over wie wanneer wat moet doen. De IvhO moet overigens de tijd gegeven worden en ze moet de tijd nemen om dit tot in de haarvaten van de organisatie zich eigen te maken.

- Bij klachten die als concreet signaal voor het toezicht kunnen dienen, kan de klachtbehandeling beter. De IvhO is uiteraard niet de klachtencommissie van het onderwijs, maar klachten over scholen kunnen als signaal input zijn voor het toezicht en attenderen op een risico dat niet uit de set met normindicatoren is gedetecteerd. Verdere professionalisering van deze aanpak vergt dat in de organisatie van de IvhO en op het niveau van de onderwijsinstelling – ook wettelijk – geborgd wordt op welke wijze met de klachtbehandeling wordt omgegaan. Zie in dit verband bijvoorbeeld de wijze waarop in de zorg de afhandeling van klachten op instellingsniveau is geregeld. Vanuit het oogpunt van systeemtoezicht is vooral ook van belang dat het schoolbestuur - ook in de jaarverslaggeving - verantwoording aflegt hoe men met de klacht is omgegaan en dat de IvhO toetst of dit proces op instellingsniveau ook goed is geregeld.
- Het geïntegreerde toezichtproces krijgt een nieuwe ordening met:
 - *Stap 1:* blijft een indicatorgerichte benadering om risico's te detecteren en besturen met zwakke scholen/afdelingen/opleidingen en/of met een (dreigende) zwakke financiële positie op te sporen met beslisregels op grond van een scorekaart met indicatoren, en
 - *Stap 2:* daarna volgt een probleemgerichte benadering gericht op de aldus geselecteerde schoolbesturen. Hiervoor zijn geen "harde" beslisregels mogelijk, maar dit vergt maatwerk met een mix van onderzoeksinstrumenten.

In stap 1 is de integratie van kwaliteitstoezicht en financieel toezicht recent. Stap 2 is in feite bij het recente onderzoek bij Ibn Ghaldoun voor een eerste keer gepraktiseerd. M.a.w. de IvhO staat als organisatie voor een ingrijpend leerproces. Het is helder dat in stap 2 niet volgens een "afvinklijst" beslissingen over toezichtarrangementen kunnen worden genomen, maar dat met een transparante argumentatie beslissingen moeten worden genomen die juist door deze transparantie een intercollegiale toetsing mogelijk moet maken. Dat vergt een inbedding in de cultuur en werkwijze van de IvhO.

De aankondiging dat de IvhO per 01-08-2014 het toezicht per schoolbestuur zal ordenen, is een duidelijke uitspraak, maar of de interne organisatie in dit korte tijdsbestek voor deze wijziging van het werkproces geheel gereed is, is niet zeker. Ingrijpende aanpassingen van organisatie en van werkprocessen vergen een stevige sturing en de nodige tijd. Een redelijke verwachting is dat hiermee enkele jaren gemoeid is. In het verbeterplan dat de IvhO nu over zichzelf maakt, is een realistische planning in stappen en streefdoelen op te nemen. In dit verbeterplan is het zaak om *in onderlinge samenhang te schetsen hoe de werkwijze, de sturing en de organisatiecultuur van de IvhO aangepast zullen worden aan het nieuwe proces van toezicht en handhaving*. Daarbij rapporteert de IGO over de vorderingen aan de Minister van OCW en laat periodiek een externe evaluatie uitvoeren op de veranderingen van toezichtproces en -organisatie. Een eerste moment voor een externe evaluatie kan eind 2015 zijn. Daarbij is het van belang om een groeimodel voor de verdere professionalisering van de IvhO-medewerkers te hanteren.

- In de IvhO-zelfevaluatie van de casus Ibn Ghaldoun wordt vastgesteld dat er onvoldoende sprake is geweest van escalatie in het toezicht, *"mede veroorzaakt door het feit dat er tot begin 2013 slechts een globale escalatieladder werd gehanteerd"*. Ook hier roept dit de vraag op in hoeverre met de aangekondigde verdere ontwikkeling in de escalatieladder de organisatie van de IvhO hierop is voorbereid. Met betrekking tot het interventiemechanisme en het bijbehorende instrumentarium valt op dat er veel in ontwikkeling is. Ook het afgelopen jaar is er door de IvhO en de Minister veel in beweging gezet (zie de OCW-brieven aan de TK over versterking bestuurskracht onderwijs van 19-04-2013 en 03-10-2013). Het is complex en het leerproces is herkenbaar. Bij de plannen voor verdere ontwikkeling van de escalatieladder is het te overwegen om meer en langer durend in het proces interventies vanuit de IvhO te laten plaatsvinden en slechts de zwaarste sancties bij de Minister van OCW te laten. De rolverdeling tussen de Minister, het bestuursdepartement OCW en de IvhO is hierbij aan de orde. Het is belangrijk, dat verantwoordelijkheden, taken en rollen binnen de IvhO, tussen de IvhO en OCW

en binnen het Ministerie van OCW helder en duidelijk zijn afgesproken en dat dienovereenkomstig wordt gehandeld, ook in besluitvorming. Dat geldt ook voor de escalatieladder. Wij bevelen aan te toetsen of dat al voldoende zo is en anders ervoor te zorgen dat dit op korte termijn gebeurt. Voor enkele aandachtspunten vragen we daarbij aandacht:

- Met de beweging van mandatering naar de IvhO vindt er, om allerlei redenen, ook een verdere politisering van het interventieproces plaats, in de zin dat daarmee de bewindspersonen sneller en vaker als een soort beroepsinstantie worden gepercipieerd. Het lijkt voor het doelmatig functioneren van het interventiemechanisme van belang dat scherper het overdrachtsmoment van de bevoegdheden van de IvhO – al dan niet gemandateerd – en die van de Minister van OCW wordt afgebakend. Met als hoofdbeweging de Minister alleen voor de echt zware gevallen in te zetten en dus meer aan de IvhO over te laten.
 - In alle opzichten behoort de IvhO onafhankelijk op te treden. Dat moet goed geborgd zijn. Tevens moet te allen tijde willekeur bij toezicht en handhavend optreden van de zijde van de overheid worden voorkomen. De aanwijzingsbevoegdheid en de mogelijkheid van schorsing zijn daarbij belangrijke instrumenten. Des te belangrijker dat bij de voorgenomen uitbreiding wordt gezien of deze bevoegdheid daarmee over de volle breedte van het onderwijsveld doelmatig en effectief een plaats heeft gekregen en goed in wet- en regelgeving is verankerd.
 - Uit een oogpunt van handelingsperspectieven heeft het meerwaarde om twee instrumenten toe te voegen aan het instrumentarium: de bestuurlijke boete en last onder dwangsom. Beide instrumenten moeten door de IvhO kunnen worden uitgevoerd.
- De wijze van informatieverzameling in het nieuwe toezichtproces vergt fundamentele herziening in het licht van de eerdere aanbevelingen over beperking van de set van indicatoren tot een harde kern met een redelijke voorspellende waarde over de ontwikkeling van kwaliteit en financiële huishouding, de introductie van indicatoren voor het toezicht op het bestuurlijk handelen en daarnaast om bij de rapportage van normindicatoren voor het risicogerichte toezicht hierover nadere voorschriften op te nemen in de jaarverslaggeving.

5. Afronding

In het NSOB-essay *"Ibn Ghaldoun: Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek"* van Mark van Twist c.s. wordt terecht vastgesteld: *"Tegelijkertijd maakt de discussie de onvermijdelijke verdachtmaking van de vooruitgang zichtbaar. Verbeteringen en vernieuwingen in het toezicht maken onvermijdelijk ook de witte vlekken van de vorige situatie zichtbaar."* In de concept-notitie van de IvHO "Lessen uit het toezicht op ISG Ibn Ghaldoun" is deze worsteling zeer herkenbaar.

De aangekondigde wijziging in het toezicht is ingrijpend en wordt in het NSOB-essay omschreven als een nieuwe invulling van het toezicht op de instelling als systeem, waarbij de problemen in de casus van Ibn Ghaldoun op het gebied van het bestuur, financiën en onderwijs niet los van elkaar stonden, maar elkaar juist versterkten. Met de aankondiging van de IvHO met ingang van het volgende schooljaar het toezicht per bestuur te ordenen, treedt in het toezicht een paradigma-sprong op, omdat de IvHO in schaal – en aggregatieniveau het toezichtproces moet ordenen naar afdeling, opleiding, school en bestuur in onderlinge samenhang als systeem (zie ook het schema op blz. 34 van het NS OB-essay). Van de toezichthouder zal worden gevergd "tot in de voelsprietten" van dit systeem door te dringen, in het NSOB-essay omschreven als "dynamisch systeemtoezicht": *"Dit betekent dat de inspectie niet zozeer moet kijken naar de scores op kwaliteitsnormen, maar veel meer naar de onderliggende dynamiek in het systeem"* (NSOB-essay, blz. 33).

Het pleidooi in deze externe validering is om onderschatting van het veranderproces te voorkomen. Het zal de nodige tijd en capaciteit vergen om het verbeterplan in de IvHO op te stellen, draagvlak te verwerven en uit te voeren, waarbij overwogen kan worden om – tijdelijk – selectiever te zijn in thematisch toezicht en meer capaciteit in te zetten voor de vernieuwing van de IvHO. Van groot belang is daarbij te waken voor tussentijdse wijzigingen van geïntroduceerde toezichtkaders, maar eerst deze procesgang af te ronden. De verwachting in het geciteerde NSOB-essay dat de nieuwe aanpak van de IvHO tot een beter en rijker toezicht leidt, wordt in deze externe validering gedeeld met inachtneming van de kanttekeningen en de aanbevelingen die zijn opgenomen.