

7

Eindexamencrisis in Maastricht

Hester Bergsma, Menno van Duin

7.1 Inleiding

De schok was groot bij leerlingen van een vmbo-school in Maastricht, hun ouders, maar ook bij anderen, toen de Onderwijsinspectie (hierna: de Inspectie) op 22 juni 2018 maar liefst 354 eindexamens ongeldig verklaarde. Na een melding enkele dagen eerder over misstanden bij de schoolexamens gingen bij de Inspectie alle seinen op rood. Contact met de betreffende vmbo-school gaf de Inspectie weinig vertrouwen dat de juiste procedures waren gevolgd. Op de dag waarop dit nieuws bekend werd, was er 's avonds een informatiebijeenkomst waar de school en de Inspectie richting de leerlingen en hun ouders een toelichting gaven. Later werden bepaalde maatregelen wat verzacht, kregen leerlingen de kans om alsnog het examen te halen en zouden de meesten van de 354 leerlingen uiteindelijk toch nog een diploma behalen.

Vijf jaar eerder hadden zich eveneens problemen met school-examens voorgedaan. Destijds verschenen op internet foto's met delen van het vwo-eindexamen Frans en werd al vrij snel duidelijk dat leerlingen van het Ibn Ghaldoun in Rotterdam deze uit een kluis hadden gestolen (zie Bakker, Boin & Overdijk, 2014). De Inspectie verklaarde de examens bij het Ibn Ghaldoun ongeldig en uiteindelijk werd een aantal leerlingen veroordeeld.

In de Maastrichtse casus gingen niet de leerlingen in de fout maar veeleer de school (leraren, directie, bestuur) en werd zelfs de Inspectie onderwerp van een evaluatie. Het dilemma in deze casus betreft ook vooral de rol van de Inspectie en de afweging tussen snelheid en zorgvuldigheid van optreden. In hoeverre heeft de wijze van optreden door de Inspectie (mede) bijgedragen aan de ernst en omvang van deze

eindexamen crisis? Er moest snel gehandeld worden, maar is daarbij ook steeds voldoende zorgvuldigheid betracht en was met een andere aanpak niet eenzelfde resultaat mogelijk geweest?

Bij het opstellen van dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van de vele rapporten en evaluaties die in het kader van deze examen crisis zijn opgesteld.

7.2 Feitenrelaas

Op vrijdagmiddag 22 juni 2018 ontvangen 354 eindexamenleerlingen van het VMBO Maastricht per e-mail het bericht van de schoolleiding dat de Inspectie hun eindexamens ongeldig heeft verklaard. Al enkele minuten na deze e-mail aan de leerlingen verschijnen nieuwsberichten op de sites van onder andere Limburg en het *Algemeen Dagblad*. Binnen één uur is het landelijk nieuws. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCenW) laat een nieuwsbericht uitgaan, waarin het toelicht dat de schoolexamens van de betreffende leerlingen niet op orde waren en zij daarom onterecht toegang hebben gekregen tot het centraal examen.¹ De berichten leiden tot verbijstering bij de leerlingen en hun ouders, de vlaggen hingen al uit in afwachting van de officiële diploma-uitreiking die enkele weken later zou volgen.

Diezelfde avond vindt een bijeenkomst plaats in het congrescentrum MECC waar ouders en leerlingen tekst en uitleg krijgen over het besluit van de Inspectie. Aanwezig zijn vertegenwoordigers van de school, de Inspectie en het College voor Toetsen. Zij voorzien ouders en leerlingen van informatie. De gemoederen lopen hoog op.² Zowel de directie van de school als de Inspectie wordt door ouders zwaar aangevallen nu zo duidelijk 'de menselijke maat' is verdwenen. Centraal is de boodschap dat uit onderzoek dat de Inspectie heeft verricht, duidelijk is geworden dat er bij vrijwel alle examenleerlingen hiaten

1 Rijksoverheid, 22 juni 2018. Ministeries: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Nieuws: 'Eindexamens VMBO Maastricht ongeldig'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2018/06/22/eindexamens-vmbo-maastricht-ongeldig>.

2 *De Limburger*, 22 juni 2018. Regio: 'Gemoederen lopen hoog op bij info-avond vmbo-scholieren'. Op 9 september 2019 ontleend aan https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180622_00064696/gemoederen-lopen-hoog-op-bij-info-avond-vmbo-scholieren.

zijn in het schoolexamen.³ Zo hebben sommige leerlingen bepaalde schoolexamens helemaal niet afgelegd en kregen anderen cijfers voor examens die ze niet hebben gemaakt.⁴ Ook is uit het inspectieonderzoek gebleken dat stages niet altijd zijn afgerond en er formeel geen meldingen zijn gedaan voor leerlingen die extra voorzieningen nodig hadden voor bijvoorbeeld dyslexie, terwijl hier wel veelvuldig gebruik van is gemaakt.

Ouders verenigen zich en kondigen juridische acties aan om alle (school- en landelijke) examens alsnog geldig te laten verklaren. Het ministerie van OCenW opent een informatieloket, de school en de Inspectie werken nauw samen om na te gaan hoe leerlingen alsnog het verplichte niveau kunnen halen. Velen leven mee met de ‘gedupeerde leerlingen’ en sommigen starten een petitie om de 354 leerlingen van het VMBO Maastricht ‘die slachtoffer zijn geworden van een instituut dat ernstig heeft gefaald’ zonder verdere vertraging hun diploma in ontvangst te laten nemen, zodat zij hun leerweg kunnen vervolgen. Deze petitie wordt binnen een kort tijdsbestek ruim 22.000 keer ondertekend.⁵ De reactie van minister Slob is als volgt:⁶

‘De situatie in Maastricht kent alleen maar verliezers. Ik vind het ongelooflijk wat hier is gebeurd en ik betreur het zeer dat de 354 leerlingen zijn getroffen door het onverantwoorde handelen van het bevoegd gezag van de scholen. Met de gekozen maatregelen doen we recht aan ons examenstelsel en de waarde van een diploma, maar beogen we bovenal zoveel mogelijk leerlingen alsnog in staat te stellen hun middelbare schoolperiode af te sluiten met een vmbo-diploma. Daarmee kunnen we het hen aangedane leed niet wegemen. Dat spijt me zeer. We doen nu het maximale voor de leerlingen wat in de gegeven omstandigheden binnen onze mogelijkheden ligt.’

- 3 VMBO Maastricht, 22 juni 2018. Nieuws: ‘Alle examens VMBO Maastricht ongeldig verklaard’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.vmbomaastricht.nl/nieuws/eindexamens-ongeldig-verklaard>.
- 4 NOS, 23 juni 2019. Binnenland: ‘Ik kreeg een 8 voor een vak dat ik nooit gevolgd heb’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2238037-ik-kreeg-een-8-voor-een-vak-dat-ik-nooit-gevolgd-heb.html>.
- 5 Zie <https://petities.nl/petitions/diploma-voor-leerlingen-vmbo-maastricht?locale=nl>.
- 6 Brief van de minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 27 juni 2018, TK 2018-2019, 30079, nr. 74.

In de Tweede Kamer wordt op dinsdag 26 juni tot laat in de avond gedebatteerd over het examendebacle. De Kamer wil nog voor het zomerreces in gesprek met de minister. Inmiddels is duidelijk geworden dat de Inspectie op 14 juni een signaal van een klokkenluider (een leraar) heeft ontvangen over onregelmatigheden rond de examens op de betreffende school.⁷ De Inspectie heeft daarop de scholenkoepel Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) om opheldering gevraagd en is onmiddellijk een onderzoek gestart. Zo constateert de Inspectie forse hiaten in het Magister (leerlingenvolgsysteem waarin de school de uitslagen van schoolexamens bijhoudt) en na drie dagen schat de Inspectie in dat er duizenden hiaten in het schoolexamen zijn. Er worden individuele gesprekken gevoerd met docenten over het bijhouden van cijfers voor toetsen en daarbij komen allerlei redenen naar voren waarom docenten soms in afwijking van regels handelden (leerlingen kansen bieden, vermijden procedurele overlast, het cijfer 1 gebruiken als drukmiddel richting slecht gemotiveerde leerlingen e.v.). Op 21 juni constateren de inspecteurs dat bij alle 354 eindexamenkandidaten wel één of meer hiaten in het programma van toetsing en afsluiting (PTA) bestaan. Dat leidde, na overleg met de minister, op 22 juni tot de maatregel om de centrale examens ongeldig te verklaren.

Vijf dagen later verandert de situatie echter grondig. Op verzoek van de minister heeft een team van staatsexamencorrectoren steekproefsgewijs een controle verricht op de correctie van de centraal examens. Op 26 juni rapporteert het College van Toetsen en Examens de minister dat de centrale examens correct en volgens de regels zijn nagekeken. Vervolgens past de minister de hardheidsclausule (een discretionaire bevoegdheid) toe om alle examens te laten staan tot en met 31 december 2018. Een dag later volgt voor de leerlingen het verlossende bericht dat de minister de centrale eindexamencijfers alsnog geldig verklaart.

De scholen spreken met de leerlingen individuele trajecten af om zoveel als mogelijk alsnog te voldoen aan de gestelde eisen voor het schoolexamen. Het Centraal Instituut voor Toets Ontwikkeling (CITO) ontwerpt, in opdracht van een externe examencommissie, aangepaste examens, zodat de noodzakelijke kennis kan worden getoetst. Behalve stress over de herexamens hebben de leerlingen ook zorgen over de doorstroom naar hun vervolgopleiding. De middelbare onderwijs-

7 De directe aanleiding voor het onderzoek was een melding van 14 juni 2018, waarbij werd gemeld dat een leerling de uitslag 'geslaagd' had ontvangen, maar nog niet alle schoolexamens had afgerond (Inspectie van het Onderwijs, 2018a, p. 4).

instellingen in de regio willen soepel optreden en maken 19 juli bekend dat vmbo'ers toch kunnen starten met hun opleiding, zolang ze hun eindexamen maar voor 1 januari 2019 afronden.

Op 5 juli vernemen 22 leerlingen dat zij zijn gezakt. Op 13 juli mogen 42 leerlingen alsnog vieren dat zij zijn geslaagd. Ongeveer 250 leerlingen doen in augustus mee aan de hersteltoetsen en 243 van hen behalen zo eind augustus alsnog hun diploma. De overige leerlingen benutten deze kans in oktober.⁸ In december 2018 vieren de geslaagden (ongeveer 328 leerlingen van de 354) uiteindelijk hun feest.

Chaos duurt voort

Op 17 juli blijkt dat de school wederom excuses moet aanbieden: veel leerlingen kregen op 12 en 13 juli te horen dat zij de toets Cultuur en Kunstzinnige vorming over moesten doen, maar op 17 juli wordt dit voor het merendeel van de aangeschreven leerlingen rechtgezet. Ook bij de uitreiking van de diploma's op 31 augustus gaat het een en ander mis. Bij sommige leerlingen staat vermeld dat ze de *gemengde leerweg* hebben behaald, terwijl dat volgens de leerlingen de *theoretische leerweg* moet zijn. Bij andere leerlingen blijken er fouten in de cijferlijsten te staan.⁹ Interim-directeur De Veen van het VMBO Maastricht ontkent in een gesprek met de regionale omroep L1 dat het op de scholen een rommeltje is. 'Alleen we vergeten de regels wel eens. Er is iets niet goed gegaan in onze administratie.'¹⁰ De voorzitter van koepelorganisatie LVO, Postema, maakt een paar weken na het debacle een opvallende vergissing, wanneer hij op de website van LVO schrijft:¹¹

'Klopt het dat gedetailleerde, door de Inspectie vastgestelde programma's van toetsing en afsluiting [PTA's, red.] tot ondoenlijke situaties leiden op veel scholen in Nederland? En dat er sprake is van heel veel afwijkingen op scholen – afwijkingen waarvoor de leerlingen van het VMBO Maastricht nu zo worden gestraft?'

- 8 1Limburg, 31 oktober 2018. Nieuws: 'Diploma voor meeste leerlingen VMBO Maastricht'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.limburg.nl/diplomavaor-meeste-leerlingen-vmbo-maastricht?context=topstory>.
- 9 De Volkskrant, 31 augustus 2018. Nieuws & Achtergrond: 'Chaotische diploma-uitreiking VMBO Maastricht wekt nieuwe woede bij ouders en leerlingen'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/chaotische-diploma-uitreiking-vmbo-maastricht-wekt-nieuwe-woede-bij-ouders-en-leerlingen-b65058fo/>.
- 10 1Limburg, 22 juni 2018. Nieuws: 'Directeur VMBO Maastricht: "Het is hier geen rommeltje"'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.limburg.nl/directeur-vmbo-maastricht-het-hier-geen-rommeltje>.
- 11 De Limburger, 3 augustus 2018. Regio: 'De school waar alles misging'. Op 9 september 2019 ontleend aan https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180803_00070057/de-school-waar-alles-misging.

Postema veronderstelt abusievelijk dat de PTA's worden vastgesteld door de Inspectie. Deze PTA's worden echter door de scholen zelf vastgesteld. Het gaat daarbij om het examenreglement voor de schoolexamens. En juist dáár ligt een belangrijk deel van de verklaring van het examendrama, zo bleek uit een reconstructie van de gebeurtenissen voorafgaande aan het ongeldig verklaren van 354 examens op 22 juni. De vmbo-scholen onder de koepelorganisatie LVO hadden zeer gedetailleerde PTA's opgesteld waaraan docenten en schoolleiding zich niet zo consequent hebben gehouden.

Naar later bekend wordt, was er al langere tijd veel mis bij het VMBO Maastricht. Al vanaf het schooljaar 2015-2016 verrichtte de Inspectie verschillende toezichtactiviteiten. De directe aanleiding daarvoor waren signalen en klachten over lesuitval en onvoldoende onderwijstijd. Ondanks deze toezichtactiviteiten bleek na verloop van tijd dat sommige afdelingen nog steeds zwak presteerden voor wat betreft de gerealiseerde onderwijstijd. Ook bleven signalen over lesuitval binnenkomen. Dit leidde er onder andere toe dat in januari 2018 de directeur van het VMBO Maastricht werd vrijgesteld van werkzaamheden en een nieuwe interim-directeur werd aangesteld.

De scholenkoepel LVO bericht aanvankelijk in september 2018 dat de aanstelling van hun voorzitter, de heer Postema, met twee jaar wordt verlengd.¹² Wel trekt hij zich terug als fractievoorzitter van de PvdA in de Eerste Kamer. De raad van toezicht pleit ervoor hem te behouden 'gelet op het vereiste crisismanagement en continuïteit van LVO'. Een lid van het college van bestuur en een lid van de raad van toezicht treden beiden wel direct af. In november 2018 wordt duidelijk dat de positie van de voorzitter van de koepelorganisatie LVO te zeer is aangetast en onhoudbaar is geworden. De voorzitter van de raad van toezicht treedt eveneens af. De LVO licht toe dat 'de hersteloperatie in een nieuwe fase is gekomen en er ruimte moet worden gemaakt voor een nieuw bestuur'.¹³ Daarmee heeft de eindexamen crisis uiteindelijk ook in personele zin gevolgen.

12 *De Limburger*, 25 september 2018. Regio: 'Termijn LVO-voorzitter Postema na examendebacle met twee jaar verlengd'. Op 9 september 2019 ontleend aan https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180925_00074599/termijn-lvo-voorzitter-postema-na-examendebacle-met-twee-jaar-verlengd.

13 NOS, 26 november 2018. Binnenland: 'Voorzitter Postema stapt alsnog op na examendebacle VMBO Maastricht'. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://nos.nl/artikel/2260927-voorzitter-postema-stapt-alsnog-op-na-examendebacle-vmbo-maastricht.html>.

7.3 Een reeks onderzoeken

De gebeurtenissen in Maastricht riepen de nodige vragen op die aanleiding waren voor een reeks onderzoeken. Ten eerste was er het kwaliteitsonderzoek naar de gang van zaken rondom de schoolexamens en het centrale examen van het VMBO Maastricht (Inspectie van het Onderwijs, 2018a). Dit onderzoek vormde de basis voor de ongeldigverklaring van de eindexamens op 22 juni 2018.

Vanwege de geconstateerde onregelmatigheden bij het VMBO Maastricht werden tevens onderzoeken gestart naar de gang van zaken op andere scholen die onder de scholenkoepel LVO vallen. Aandachtspunt daarbij was of het onderwijs van voldoende kwaliteit was en of het bestuur en management voldoende zicht hadden op de borging van de onderwijskwaliteit. Uit deze onderzoeken bleek dat er ook bij andere scholen tekortkomingen waren.¹⁴

Een ander onderzoek betrof een zelfevaluatie van koepelorganisatie LVO naar het bestuurlijk handelen van LVO Maastricht (LVO, 2018). Mede op basis van deze zelfevaluatie stelde de Inspectie een rapport op dat als bijlage bij een Tweede Kamerbrief van de ministers Slob en Van Engelshoven op 14 december 2018 aan de Tweede Kamer is toegezonden (Inspectie van het Onderwijs, 2018b).¹⁵

Rekenkamer Maastricht

Ook in de gemeenteraad van Maastricht was er aandacht voor de eindexamencrisis. Hoewel de rol van de gemeente in deze beperkt is, wenste de raad meer zicht te krijgen op haar rol. Op 9 juli 2018 vroeg de gemeenteraad zijn Rekenkamer om de raad hierover te adviseren. De Rekenkamer Maastricht stelde twee deelrapportages op waarin zij aangeeft dat het college en de gemeenteraad voor beïnvloeding van het onderwijsbeleid afhankelijk zijn van het bevoegd gezag en weinig directe formele bevoegdheden hebben. Alleen in het geval van ernstige taakverwaarlozing door het bevoegd gezag zouden college en raad maatregelen moeten nemen. Dat vereist wel een actieve opstelling van de raad en de raad moet hiervoor door het college goed in die positie worden gebracht (zie Rekenkamer Maastricht 2018a en 2018b).

14 Zie voor het overzicht van uitgevoerde inspecties de website van de Inspectie van het Onderwijs: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/12/14/kwaliteitsonderzoek-scholen-stichting-limburgs-voortgezet-onderwijs-lvo>.

15 Zie voor de brief aan de Tweede Kamer: TK 2018-2019, 30079, nr. 92.

Tevens werd een onderzoek ingesteld door de VO-raad, de belangenorganisatie van schoolbesturen en scholen in het voortgezet onderwijs. Deze vroeg een onafhankelijke commissie onder leiding van hoogleraar Onderwijskunde Van Dam, tevens voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit van Amsterdam, om onderzoek te doen naar de kwaliteitsborging van de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs. De commissie kwam tot de conclusie dat de deugdelijkheid van de schoolexaminering in het voortgezet onderwijs onvoldoende is gegarandeerd:¹⁶

‘Mede door de sterke overheidssturing op de resultaten van het centraal examen, is het schoolexamen een ondergeschoven kindje geworden. De kwaliteitsborging is te veel een administratief proces waarbij de aandacht vooral uitgaat naar het tijdig versturen van documenten naar de Onderwijsinspectie en de verkleining van het verschil in cijfers behaald op het schoolexamen en centraal eindexamen. (...) De commissie stelt vast dat als er dingen misgaan, directeuren, schoolbesturen én inspectie te weinig corrigeren.’

Ten slotte werd ook het handelen van de Inspectie onderwerp van onderzoek. Na overleg met het ministerie van OCenW vroeg de Inspectie de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek te doen naar haar handelen in deze casus. Op de rol van de Inspectie in deze casus wordt mede op basis van dat onderzoek in de volgende paragraaf ingegaan.

7.4 Proportionaliteit in optreden?

Het voorgaande geeft voldoende weer dat er het nodige mis was bij het VMBO Maastricht. Feitelijk was er sprake van behoorlijke chaos: de administratieve organisatie en interne controle op examens waren niet op orde, leraren waren overbelast (er was veel uitval onder docenten), het bestuur had te veel vertrouwen, zat te veel op afstand en reageerde

16 VO-raad, 17 december 2018. Nieuws: ‘Commissie Kwaliteit Schoolexaminering: kwaliteit schoolexaminering onvoldoende gegarandeerd’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.vo-raad.nl/nieuws/commissie-kwaliteit-schoolexaminering-kwaliteit-schoolexaminering-onvoldoende-gegarandeerd>.

nauwelijks op signalen. De school zat vanwege een grote fusie in een zeer hectische fase. Er werd mede daarom veel vertrouwen gegeven aan de directeuren van de afzonderlijke scholen, terwijl een meer toetsende en controlerende houding op zijn plaats was geweest, zeker gelet op de klachten die geregeld werden geuit.

Desondanks kwam er al vrij snel na het bekend worden van het ongeldig verklaren van de 354 examens ook kritiek los op de Inspectie. Waarom was zo laat ingegrepen en zo fors? Legde de Inspectie nu niet te gemakkelijk de gevolgen van de problemen die speelden bij de leerlingen, terwijl deze maar in zeer beperkte mate de veroorzakers waren? Deze vraag is mede relevant omdat al na enkele dagen bepaalde zaken weer werden teruggedraaid en landelijke examens weer geldig werden verklaard. Kortom, in hoeverre was het optreden van de Inspectie (dis)proportioneel?

In het vervolg van dit hoofdstuk proberen wij te doorgronden waarom er gehandeld is, zoals gehandeld is. Waren er bijvoorbeeld nog andere opties? En zo ja, welke opties waren er dan en waarom zijn deze niet gevolgd? Wij maken daarbij dankbaar gebruik van het rapport van de ADR dat zich juist richtte op het handelen van de Inspectie in deze casus.

7.5 Analyse

Het dilemma dat we beschouwen, betreft het optreden van de Inspectie en dan vooral de proportionaliteit van het handelen, nadat er melding was gedaan door een medewerker van de school over misstanden. De ADR is daarover kritisch. Daarbij richt de kritiek zich op een drietal zaken:

- de snelheid van het ongeldig verklaren van het centrale examen;
- de wijze van communicatie;
- het gebrek aan samenwerking de eerste dagen met de LVO.

Te snel

De Inspectie had – volgens eigen zeggen – op 22 juni geen ander alternatief dan het ongeldig verklaren van het centraal examen (ADR, 2018, p. 33). Uitstel hiervan was onwenselijk en ook onmogelijk. Er waren bij alle leerlingen wel één of meer hiaten in het PTA geconstateerd en

de leerlingen hadden daarom feitelijk en formeel het schoolexamen niet goed afgesloten (want incompleet). Daarmee waren de leerlingen niet toelaatbaar voor het centraal examen. Wachten met het nemen van een maatregel was onmogelijk, want de diploma-uitreiking was aanstaande. Daarbij speelde ook de voorbeeldwerking naar de rest van het onderwijs mee.

Vanaf het begin waren de minister en de top van het ministerie op de hoogte van de voorgenomen actie van de Inspectie en was er ook volledige steun voor deze uitzonderlijke maatregel. Het toepassen van de hardheidsclausule (de wet terzijde laten vanwege een bijzondere situatie) was niet passend, omdat het alle leerlingen betrof.

Toch leefde er ook bij de Inspectie zelf – blijkend uit een afweging in het ambtsbericht van 27 juni aan de minister (ten bate van de voorbereiding van het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer op 5 juli 2018) – gereede twijfels over de houdbaarheid van het voorgenomen besluit tot het ongeldig verklaren van de centrale examens. Met de kennis achteraf wordt duidelijk dat de Inspectie vanwege de tijdsdruk andere opties en overwegingen minder aandacht heeft gegeven.

‘Door een aantal betrokkenen is het optreden van de Inspectie omschreven als een overreactie (‘paniekvoetbal’). Een door de ADR geraadpleegd expert stelde: “goede bestuurders de-escaleren”. De Inspectie (...) besloot vervolgens op 22 juni op te schalen naar de hoogste trede van de escalatieladder – de ongeldigverklaring van alle centrale examens. Dit gebeurde op basis van een uitgebreide maar nog wel voorlopige analyse van de schoolexamens.’ (ADR, 2018, p. 37)

De Inspectie had echter kunnen wachten met het ongeldig verklaren van de examens, zo stelt ook de ADR. In plaats daarvan had de Inspectie de diploma-uitreiking eerst kunnen laten uitstellen, zoals ook eerder was gedaan, om haar analyse goed af te ronden. Toen bijvoorbeeld in 2013 sprake was van examenfraude op de Ibn Ghaldoun werden in Rotterdam alle diploma-uitreikingen uitgesteld.¹⁷

17 ‘Alle diploma-uitreikingen Rotterdam uitgesteld vanwege examenfraude’, *NRC Handelsblad*, 13 juni 2013.

Communicatie

Het bestuur van de LVO werd volledig verrast toen de centrale examens ongeldig werden verklaard. Ook over de brief die op 22 juni aan de Tweede Kamer gestuurd werd, was vooraf niet met het bestuur van de LVO gecommuniceerd. Al in de avond van 22 juni vond een voorlichtingsbijeenkomst plaats voor ouders en leerlingen. De Inspectie gaf aan dat het schoolbestuur daartoe had besloten. Het schoolbestuur stelde echter dat de Inspectie daartoe een opdracht had gegeven. Alleen al dit verschil van mening over de gang van zaken, zegt feitelijk voldoende over de geringe afstemming die tussen de Inspectie en het schoolbestuur had plaatsgevonden. De bijeenkomst met ouders en leerlingen kwam te snel en was niet goed voorbereid. Tussen de Inspectie en de LVO bestond vooraf onduidelijkheid over 'wie als spreker op het podium moest staan' (ADR, 2018, p. 37). Aanwezigen spraken allen over een rommelige en ongeorganiseerde avond, waarbij weinig empathie richting de leerlingen uitging. Veelvuldig werd verwezen naar wet- en regelgeving en het leek of de school en de Inspectie vooral elkaar de schuld gaven. Op vragen en suggesties van ouders werd niet of onvoldoende ingegaan (ADR, 2018, p. 36-38). Al met al verliep deze avond behoorlijk rampzalig, terwijl deze avond bij uitstek het moment was dat goede communicatie richting ouders en leerlingen cruciaal was. Omdat er op dat moment feitelijk nog weinig goede informatie was en er ook nog geen enkel 'handelingsperspectief' kon worden geboden, kwam de bijeenkomst vooral te vroeg.

Samenwerking

Het derde aandachtspunt betreft meer specifiek de samenwerking tussen het bestuur van LVO en de Inspectie. Duidelijk is dat beide, zeker de eerste dagen van de acute crisis maar feitelijk ook de maanden erna, vooral tegenover elkaar stonden in plaats van dat zij gezamenlijk probeerden de ontstane situatie nog engszins beheersbaar te houden. De Inspectie denderde door en informeerde de school nauwelijks. Ongetwijfeld was dat mede het gevolg van de opstelling van het schoolbestuur in de aanloop van de crisis (het schoolbestuur legde de schuld en verantwoordelijkheid primair bij docenten en leerlingen). Zo sprak de bestuursvoorzitter van LVO in een uitzending van *Nieuwsuur* op zaterdag 23 juni 2018 van 'administratieve fouten van docenten'. Een uitspraak die bij ouders maar ook bij de Inspectie erg verkeerd viel

(ADR, 2018, p. 30). Enerzijds uitten de Inspectie, de minister en de Tweede Kamer forse kritiek op met name het bestuur van LVO en nam de minister op basis van zijn bevoegdheden ook maatregelen richting het bestuur. Anderzijds had het schoolbestuur een waslijst aan fundamentele punten van kritiek op de handelswijze van de Inspectie. Zo vond het bestuur bijvoorbeeld het ongeldig verklaren van de centrale examens prematuur, onbehoorlijk en onrechtmatig (ADR, 2018, p. 39). Toch zou – hoe moeilijk ook de situatie van tegenover elkaar staande actoren – een meer coöperatieve houding zeker kunnen hebben bijgedragen aan het beperken van de crisis.

Slotsom

Al met al concludeert de ADR over het crisismanagement het volgende (ADR, 2018, p. 7):

‘De Inspectie had in het heetst van de crisis andere keuzes kunnen en wellicht moeten maken. Het onder tijdsdruk genomen besluit tot ongeldig verklaren van alle centrale examens, de eenzijdige communicatie hierover met de ouders en het mijden van de samenwerking met het management van LVO hebben geresulteerd in een mate van onrust, die volgens diverse betrokkenen wellicht voorkomen had kunnen worden’.

Hoewel de ADR het niet zo expliciet aangeeft, is feitelijk sprake geweest van disproportioneel handelen. De tijdsdruk (examendiploma’s zouden bijna worden uitgereikt) leidde tot de beslissing de landelijke examens ongeldig te verklaren. Enkele dagen later was al duidelijk dat de landelijke examens volgens de regels waren uitgevoerd en werd deze beslissing teruggedraaid. Er is aanvankelijk star vastgehouden aan regelgeving, terwijl in deze situatie ook een ander, meer creatieve (uistel)oplossing mogelijk zou zijn geweest. Daarbij valt op dat de Inspectie en het bestuur van LVO erg geharnast tegenover elkaar stonden. In een dergelijke situatie bleek goede externe communicatie bijzonder lastig.

Dat zich rond schoolexamens wel vaker problemen voordoen, bleek een jaar later: in juni 2019 werd bekend dat 68 van de 77 vmbo-leerlingen van het Amsterdamse Calvincollege verschillende schoolexamens

zouden moeten overdoen, omdat er problemen waren geconstateerd met het PTA.

‘Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs is gebleken dat de school bij deze leerlingen een of meerdere toetsen van het school-examen niet heeft afgenomen. Bovendien zal het centraal examen opnieuw moeten worden nagekeken. De negen leerlingen die geen schoolexamen hoeven in te halen, moeten daardoor wel nog een paar dagen wachten op de uitslag van het eindexamen. Afgelopen week meldde de school bij de Inspectie dat er een hiaat zat in het afgenomen schoolexamen. De Inspectie heeft daarop een onderzoek gestart. Hieruit bleek dat er meerdere tekortkomingen waren. Vandaag zijn de leerlingen door de school geïnformeerd over de stand van zaken en binnenkort horen zij hoe ze zo snel mogelijk de ontbrekende toetsen kunnen inhalen.’¹⁸

Hoewel er de nodige overeenkomsten waren met de situatie van 2018 pakte de Inspectie – geleerd hebbend van de ervaringen van het jaar ervoor – het nu duidelijk anders aan. Het landelijk examen van de betreffende leerlingen werd niet direct ongeldig verklaard, ook al hadden zij in principe geen centraal examen mogen doen omdat het PTA niet was afgerond. In overleg met de minister werd besloten de resultaten van het centraal examen niet direct ongeldig te verklaren. Ook liet de Inspectie deze keer de communicatie aan de leerlingen geheel over aan de school.

7.6 Afronding

Het is voor ons als relatieve buitenstaanders gemakkelijk om richting de Inspectie kritiek te uiten. Hoe kon de Inspectie in deze Maastrichtse casus zo disproportioneel handelen? Dan wordt echter te gemakkelijk voorbijgegaan aan allerlei ‘verzachtende’ omstandigheden. De Inspec-

¹⁸ Inspectie van het Onderwijs, 18 juni 2019. Nieuws: ‘Leerlingen Calvin College moeten toetsen schoolexamen inhalen’. Op 9 september 2019 ontleend aan <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2019/06/18/leerlingen-calvin-college-moeten-toetsen-schoolexamen-inhalen>.

tie handelde namelijk niet op eigen houtje. In de acute crisis waren immers de minister en de top van het ministerie van OCenW volledig op de hoogte en kwam daarvandaan alle steun. De verstrekkende maatregel om de landelijke examens ongeldig te verklaren werd gezien als een goed signaal richting andere scholen.

De verantwoordelijkheid voor het goede verloop van de school-examens ligt bij de scholen zelf en allerlei argumenten die in diverse rapporten werden aangevoerd dat de Inspectie daar kennelijk beter op had moeten toezien, zijn weinig realistisch als bedacht wordt dat met slechts een dertigtal inspecteurs toezicht wordt gehouden op het gehele voortgezet onderwijs (bestaande uit 1450 scholen met in totaal één miljoen leerlingen).