

Mais non!

Morgen op vacance, maar
examen Frans?

Pas de problème, wij
boeken je gratis om!

KLM haakt ook in op het uitgestelde examen Frans: pic.twitter.com/1CguaR5A6v

Gonnie Spijkstra @gonniespijkstra

10

Voor crisismanagement geslaagd: examenfraude in Rotterdam

Claire Bakker, Arjen Boin, Werner Overdijk

10.1 Inleiding

De eindexamenperiode van 2013 stond in het teken van de omvangrijkste examenfraude uit de Nederlandse geschiedenis. Gestolen examens circuleerden op het internet en leerlingen maakten daar gebruik van. De fraude had gemakkelijk kunnen escaleren tot een institutionele crisis in de onderwijssector. Dat dit niet is gebeurd, is te danken aan uitstekend crisismanagement op nationaal niveau.

Het begint klein. Aan de vooravond van de laatste examendag in het eerste tijdvak, verschijnen op internet foto's van het vwo-eindexamen Frans. Het pdf-bestand bevat scans van de 42 opgaven, het tekstboekje en een begeleidende brief met daarin de volgende passage:

'Hieronder vinden jullie het komende examen VWO Frans, dat wordt afgenomen op woensdag 29 mei 2013. [...] Met deze drastische zet probeer ik toch het onderwijs te verbeteren.'¹⁰⁹

Al snel wordt duidelijk waar het examen vandaan komt. De Islamitische Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun in Rotterdam meldt zich bij de Onderwijsinspectie. Er bestaat een vermoeden dat de kluis waarin de examens zijn opgeborgen is geopend met een sleutel die al een paar jaar wordt vermist. Zowel het College voor Examens als de directeur

¹⁰⁹ 'Lees hier de begeleidende tekst bij uitgelekt examen Frans', *de Volkskrant*, 28 mei 2013.

van de school doet aangifte bij de politie.¹¹⁰ Als begin juni blijkt dat in totaal 27 examens uit de kluis van de school zijn ontvreemd, ontstaat een crisis. Examenleerlingen, ouders en leraren in heel Nederland weten niet of de afgenomen examens hun geldigheid zullen behouden nu blijkt dat deze vooraf zijn verspreid en doorverkocht.¹¹¹

In dit hoofdstuk beschrijven en analyseren wij de examendiefstal en de wijze waarop staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) op deze crisis reageerde. Dekker zag zich voor de taak gesteld leerlingen gerust te stellen, de integriteit van het Centraal Examen te bewaken, en te zorgen dat dit niet weer kan gebeuren. Daarbij kwam dat het sluimerend debat over de aanhoudend slechte prestaties van Ibn Ghaldoun, de rol van de Inspectie, en het toezicht op de school nieuw leven werd ingeblazen. Dit hoofdstuk laat zien hoe resoluut en adequaat ingrijpen op het nationale niveau voorkomt dat de onderwijssector – na InHolland, de Stapelaffaire, Windesheim en de Amarantis Onderwijsgroep – met een nieuwe institutionele crisis werd geconfronteerd.

10.2 Examendiefstal in Rotterdam: van incident tot crisis

Halverwege 2010 ontvangt de Onderwijsinspectie een signaal dat bij Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun in Rotterdam examenfraude is gepleegd. Bij diverse meerkeuzevragen van de examens Nederlands en Engels zijn foute antwoorden doorgestreept en gecorrigeerd met een andere pen en handschrift. De examens bij Ibn Ghaldoun komen onder verscherpt toezicht te staan.

Als sinds haar oprichting in het jaar 2000 haalt Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun regelmatig de voorpagina. De kwaliteit van het onderwijs, financiële tekortkomingen en onrust omtrent de Islamitische grondslag van de school staan permanent ter discussie (Van Twist et al., 2013). Drie maanden na aanvang van het eerste schooljaar uit de Onderwijsinspectie haar bezorgdheid: het aantal gekwalificeerde

110 'Het eindexamen Frans, morgen op het programma, is uitgelekt', *NRC Handelsblad*, 28 mei 2013; 'Arrestatie na lekken examen Frans – ruim 2600 klachten', *NRC Handelsblad*, 30 mei 2013.

111 'Alleen nog werkstraffen voor examendieven Ibn Ghaldoun', *NRC Handelsblad*, 14 februari 2014.

leraren is onbekend en lesstof is niet in overeenstemming met wettelijke bepalingen.¹¹² In vergelijking met andere Nederlandse Scholengemeenschappen verwijderd Ibn Ghaldoun in 2002 en 2003 relatief gezien de meeste leerlingen.¹¹³ Ook wordt een docent van de school in verband gebracht met de fundamentalistische Islamitische stroming salafisme, en komt naar buiten dat Samir A., lid van de Hofstadgroep en verdacht van terroristische aanslagen, onderwijs aan de school heeft gevolgd.¹¹⁴

De school raakt na een aantal rustige jaren opnieuw in opspraak.¹¹⁵ In december 2007 blijkt dat een Rijksbijdrage van € 201.000 is gebruikt voor een niet-educatieve reis naar Saoedi-Arabië. Imams op de loonlijst zijn voornamelijk buiten de school actief en verrichten geen aantoonbare onderwijstaken; het leerlingenvervoer is in strijd met financiële voorschriften, en een aantal docenten krijgt substantieel meer salaris dan waar zij recht op hebben. De school wordt betiteld als 'zeer zwak' en staat van 2008 tot eind 2009 onder geïntensiveerd toezicht.¹¹⁶ De Rotterdamse onderwijswethouder Geluk spreekt in mei 2008 van een 'absurde situatie' en trekt de gemeentelijke subsidie aan Ibn Ghaldoun in. Ook vordert de gemeente een openstaande huurschuld van € 200.000.¹¹⁷ De wethouder heeft geen vertrouwen in de door het bestuur genomen maatregelen ter verbetering van de onderwijskwaliteit en raadt ouders in de gemeente Rotterdam aan hun kinderen niet naar de onderwijsinstelling te sturen.¹¹⁸

In januari 2010 noteert *Elsevier* de vwo-afdeling van Ibn Ghaldoun verrassend als 'opmerkelijke nieuwkomer' in haar onderzoek naar de 'beste school van Nederland' (Deijkers, 2012). Het sinds januari 2009 aangestelde nieuwe bestuur van de Scholengemeenschap

112 'Rotterdamse islamitische school kent startproblemen', *Trouw*, 1 december 2000.

113 'Iets minder leerlingen geschorst en verwijderd', *Trouw*, 27 mei 2004.

114 'Bijeenkomst in de As Soennah-moskee in Den Haag', *de Volkskrant*, 5 juli 2005; 'Fraude Ibn Ghaldoun vindt oorsprong in salafisme', *de Volkskrant*, 15 juli 2013; 'Mohammed B. is een broeder van ons', *de Volkskrant*, 22 december 2004; Van Twist et al. (2013).

115 'Misstanden bij Islamitische school', *NRC Handelsblad*, 29 november 2007.

116 'Gratis naar Mekka via Islamschool; Minister doet aangifte van Rotterdamse wantoestanden', *De Telegraaf*, 30 november 2007; 'Onderwijsinstelling drijft reisbureau met twee ton van overheid; Islamschool misbruikt subsidie voor Mekkerreizen', *Algemeen Dagblad*, 30 november 2007; Van Twist et al., 2013.

117 'Moslimschool zakt naar nul', *De Telegraaf*, 15 mei 2008.

118 'Slechte school eist rectificatie van gemeente; Wethouder: Haal kinderen daar weg', *De Telegraaf*, 1 augustus 2008.

– verantwoordelijk voor het maken van diverse verbeterlagen – lijkt succes te boeken.

Van gestolen examens naar sluiting school

Op 30 mei 2013 komt de school opnieuw in het nieuws als – na een melding van de school bij de Onderwijsinspectie – blijkt dat het op internet uitgelekte vwo-examen Frans uit de kluis van Ibn Ghaldoun afkomstig is. Voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis nemen 17.000 examinantanten een dag later dan gepland een vervangend examen Frans af. In de dagen die volgen worden diverse scholieren uit Rotterdam en omgeving aangehouden. Een natuurkundeleraar – tevens voormalig directeur van de school – wordt op non-actief gesteld als blijkt dat zijn twee zonen (beiden (oud)leerling) voor de diefstal zijn aangehouden.¹¹⁹

Op 11 en 12 juni 2013 blijkt niet alleen het examen Frans te zijn gestolen. In totaal zijn 27 examens bij Ibn Ghaldoun ontvreemd en doorverkocht.¹²⁰ De Onderwijsinspectie verklaart de examens bij Ibn Ghaldoun ongeldig; leerlingen van de school krijgen een nieuwe kans in het tweede en derde tijdvak.

Staatssecretaris Dekker kondigt op 12 juni 2013 een ‘inkeerregeling’ aan die leerlingen met voorinzage de gelegenheid biedt zich vrijwillig te melden bij het schoolbestuur. Zij krijgen dan de gelegenheid het examen opnieuw te maken. Leerlingen die hebben gefraudeerd en geen melding maken, lopen de kans hun diploma later alsnog te verliezen. Op vrijdag 14 juni 2013, de laatste dag waarop de inkeerregeling actief is, liggen er 26 inkeerverklaringen. Een ‘betreurend’ aantal aldus Dekker. Hij beschikt over gegevens die duiden op een bredere verspreiding van gelekte examens.¹²¹ Uiteindelijk worden 42 scholieren vervolgd voor diefstal of heling.¹²²

119 ‘Weer aanhouding examendiefstal Ibn Ghaldoun’, *Trouw*, 8 juli 2013; ‘Opnieuw zoon docent betrokken bij examenroof’, *NRC Handelsblad*, 9 juli 2013.

120 Vijftien van het vwo (Nederlands, Engels, Duits, Frans, Arabisch, Management en Organisatie, Wiskunde-a, Wiskunde-b, Natuurkunde, Scheikunde, Biologie, Economie, Geschiedenis, Aardrijkskunde en Maatschappijleer), tien havo-eindexamens (Nederlands, Engels, Frans, Arabisch, Wiskunde, Natuurkunde, Geschiedenis, Aardrijkskunde, Economie en Maatschappijwetenschappen) en twee van het vmbo (Engels en Economie). Op 1 juli 2014 ontleend aan http://nl.wikipedia.org/wiki/Islamitische_Scholengemeenschap_Ibn_Ghaldoun.

121 Brief van de staatssecretaris van OC&W aan de Tweede Kamer in zake gestolen examens Ibn Ghaldoun, d.d. 11 juni 2013 (TK 2012-2013, 31 289, nr. 152).

122 ‘Verdachten Ibn Ghaldoun krijgen geen diploma’, *Trouw*, 22 augustus 2013.

De strafzaak tegen de vermoedelijke daders start in januari 2014. De puzzelstukjes rondom de fraude vallen op hun plaats. Via het niet afgesloten luik op het dak van de school, dat is verborgen in het systeemplafond, kregen de daders toegang tot de afgesloten 'kluis-kamer'. Examens werden uit verpakkingen gehaald, gefotografeerd en (voornamelijk) via internet en USB-sticks verspreid en doorverkocht voor een prijs tussen de € 50 en € 250. Vervolgens werden de originelen opnieuw dicht geseald en via dezelfde weg in de 'kluis-kamer' teruggelegd.¹²³

Drie verdachten van de diefstal worden op 14 februari 2014 veroordeeld tot een celstraf van één maand en een werkstraf van 170 uur. De rechter concludeert dat de diefstal geen 'groots en vooraf opgezet plan' was.¹²⁴ Wel mag de diefstal niet enkel als kwajongensstreek worden opgevat; het is geen 'spiekbriefje 3.0', aldus de rechter.¹²⁵ Voor hun rol bij de diefstal krijgen twee andere dieven één week celstraf en 150 uur werkstraf. Een minderjarige verdachte en de verdachten van heling worden veroordeeld tot respectievelijk 60 uur werkstraf en 130 uur taakstraf.¹²⁶

De Onderwijsinspectie stelt een onderzoek naar de school in. Het rapport documenteert een reeks van problemen: falende kwaliteit van het onderwijs, onrechtmatig gebruik van financiële middelen, onrust en discontinuïteit binnen het schoolbestuur en onregelmatigheden bij de correctie van examens. Staatssecretaris Dekker zegt dan zijn vertrouwen in de toekomst van de Islamitische Scholengemeenschap op.¹²⁷ Hij acht het bestuurlijk vermogen van het schoolbestuur – gezien de voortdurende problematiek en de recente examendiefstal – onvoldoende om de continuïteit van de school te waarborgen. 'Gelet op het inspectierapport [...] ben ik van oordeel dat de conclusie geen andere

123 Openbaar Ministerie (2013, 7 november). Actueel: strafzaken: Verdachten examendiefstal naar binnen via het dak. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.om.nl/actueel/strafzaken/examendiefstal/@161720/verdachten/>. NOS (2014, 27 januari 2014). Nieuws binnenland: Rechtszaak Ibn Ghaldoun van start. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/602661-rechtszaak-ibn-ghaldoun-van-start.html>; Dakluik van kluis-kamer Ibn Ghaldoun was niet afgesloten, *de Volkskrant*, 28 januari 2014.

124 'Alleen nog werkstraffen voor examendieven Ibn Ghaldoun', *NRC Handelsblad*, 14 februari 2014.

125 Ibid.

126 Ibid.

127 Ministerie stop financiering Ibn Ghaldoun, *Trouw*, 10 september 2013. Inspectie van het Onderwijs (2013).

kan zijn dan dat de school geen toekomst heeft', schrijft Dekker aan de Tweede Kamer.¹²⁸

Als duidelijk wordt dat een doorstart met een nieuw (tijdelijk) bestuur en onder een nieuwe naam geen mogelijkheid is, blijkt faillissement, en dus het sluiten van de school, onvermijdelijk.¹²⁹ Begin oktober 2013 wordt Ibn Ghaldoun failliet verklaard. Het Islamitisch georiënteerde onderwijs blijft voortbestaan, maar wordt ondergebracht bij de Christelijke Scholengemeenschap Melanchton in Rotterdam.¹³⁰

Om deze vorm van examenfraude in de toekomst te voorkomen besluit staatssecretaris Dekker in januari 2014 dat de examens voortaan later dan voorheen aan scholen worden toegestuurd. Ook wordt de verpakking zo aangepast dat deze na opening niet meer in haar oorspronkelijke staat kan worden hersteld.¹³¹ Hoewel incidenten nooit volledig uit te sluiten zijn, heeft Dekker vertrouwen in 'een snellere en effectievere aanpak van (dreigende) misstanden' door deze veiligheidsmaatregelen.¹³²

10.3 Strategisch management van een institutionele crisis

Scholen zijn belangrijke maar ook kwetsbare instituties. De school belichaamt het maatschappelijke ideaal van vorming en educatie: de volgende generatie wordt waarden en normen bijgebracht en opgeleid tot zelfvoorzienend burger. De school is ook een dorp, een gemeenschap, die kan worden gekenmerkt door sterke samenhang en saamhorigheid, maar ook verdeeldheid en subordinatie. Incidenten op een school kunnen het maatschappelijk vertrouwen in het instituut, en daarmee de educatieve sector, ondermijnen. De legitimiteit van deze beleidssector is dus per definitie precair.

128 Van Twist et al., 2013. Brief van de staatssecretaris OC&W aan de Tweede Kamer bij inspectierapport bestuurlijk handelen Ibn Ghaldoun d.d. 10 september 2013 (TK 2012-2013, 31 289, nr. 166).

129 NOS (2013, 11 september). Nieuws binnenland: Alle Ibn Ghaldoun-leraren ontslagen. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/550200-alle-ibn-ghaldounleraren-ontslagen.html>.

130 'Ibn Ghaldoun failliet verklaard', *Trouw*, 8 oktober 2013.

131 'Examens beter verpakt en later naar scholen', *Het Parool*, 16 januari 2014; 'Examens beter verpakt en later naar scholen', *Elsevier*, 16 januari 2014.

132 'Examens beter verpakt en later naar scholen', *Trouw*, 16 januari 2014.

De crisis rond Ibn Ghalidoun is dan ook niet zomaar een crisis. Een vervelend incident – vooral voor examenkandidaten en hun familie in het hele land – wordt herleid tot een scholengemeenschap die als controversieel bekend staat. Een op Islamitische leest geschoeide school die een waslijst van negatieve publiciteit met zich meedraagt, komt opnieuw in de schijnwerpers van de media. Het incident is dus meer dan een vergrijp met lastige consequenties; het heeft politiek escalatiepotentieel. Het kan een discussie over godsdienst en onderwijs – traditioneel een explosief onderwerp in Nederland – aanwakkeren; het kan zo de verhoudingen tussen bevolkingsgroepen op scherp zetten. Het is daarom meer dan een ‘mini-crisis’. Het gaat hier in aanleg om een *institutionele* crisis.

Wij spreken van een institutionele crisis wanneer de legitimiteit van een beleidssector in het geding is (Boin, Kuipers & Otten, 2000; Boin, & 't Hart, 2000). Een incident wordt door media, politici en burgers geïnterpreteerd als een indicator van structureel falen. Als het incident niet op een juiste wijze wordt afgehandeld door de verantwoordelijke gezagsdragers kan dit het ongenoegen over het functioneren van een hele sector aanwakkeren. Zo kan een incident tot een veenbrand uitgroeien, vaak tot grote consternatie en onbegrip van gezagsdragers.

Gezagsdragers zien zich gesteld voor een duale opgave: zij moeten het incident ‘managen’, zodat de oorzaak wordt weggenomen en de consequenties worden geminimaliseerd. Maar ze moeten dit op een wijze doen die het vertrouwen in de gehele sector herstelt en versterkt. Incidentmanagement dient dus als strategisch crisismanagement te worden opgevat. Vanuit dit ‘duale’ perspectief, kunnen we in deze specifieke crisis de volgende concrete uitdagingen herkennen waarmee betrokken crisismanagers werden geconfronteerd:

- Managen maatschappelijke impact: het geruststellen van examenkandidaten en familie (zowel op Ibn Ghalidoun als in de rest van Nederland).
- Logistiek van de hersteloperatie: zorgen dat kandidaten opnieuw examen kunnen afleggen.
- Managen van de school: achterhalen wat de precieze oorzaak is van het incident, of de schoolleiding adequaat is opgetreden, en inschatten of gevaar voor herhaling aanwezig is.

- ‘Wie heeft de leiding’: bepalen wie in deze crisis en in de ingewikkelde gezagsstructuur van het onderwijs het voortouw kan en moet nemen.
- Kanaliseren maatschappelijke discussie: het debat rondom Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun laait weer op. Wat te doen met deze school?

We kunnen strategisch crisismanagement in meer abstracte zin analyseren door naar een aantal politiek-bestuurlijke taken te kijken waarvan verwacht mag worden dat die op strategisch niveau ter hand worden genomen. De onderliggende assumptie is dat de respons op een incident beter georganiseerd zal zijn als deze taken op strategisch niveau adequaat worden ingevuld (Boin et al., 2005). Wij onderscheiden hier de volgende strategische crisistaken:

- *Detectie*: herkennen dat een incident potentie heeft te escaleren met repercussies voor de institutionele integriteit van de gehele beleidssector.
- *Sense-making*: begrijpen van de oorzaken, dynamiek en mogelijke consequenties van het incident.
- *Kritieke besluitvorming*: herkennen en nemen van kritieke besluiten die op strategisch niveau genomen moeten worden.
- *Coördinatie*: bewerkstelligen van effectieve samenwerking tussen betrokken actoren in de crisisrespons.
- *Meaning-making*: formuleren en communiceren van een overtuigende boodschap die aangeeft hoe de crisis wordt aangepakt en duidelijk maakt wie wat gaat doen.
- *Lessen leren*: doorvoeren van benodigde veranderingen die ervoor zorgen dat vergelijkbare incidenten zich niet meer zullen voordoen en het vertrouwen in de sector herstellen.

10.4 Analyse: het management van de crisis

De examendiefstal vormde een acute dreiging voor de legitimiteit van het Centraal Examen. Daarnaast was sprake van maatschappelijke onrust: scholieren, ouders en docenten in heel Nederland volgden de berichtgeving op de voet, bezorgd dat examenleerlingen in het hele land slachtoffer van het incident zouden worden (een onzekerheid die

de rechter tijdens de rechtszaak ‘zenuwslopend’ noemde).¹³³ Dit vormt het beginpunt van de crisis waarin staatssecretaris Dekker een centrale rol speelt.¹³⁴ Wij analyseren zijn crisismanagement langs bovenstaande taakdimensies:

Detectie: Snelle herkenning van escalatiepotentieel

Vaak duurt het lang voordat gezaghebbers in de gaten hebben dat een incident ‘escalatiepotentieel’ heeft. Zij acteren langzaam op informatie die (vooral achteraf) cruciaal blijkt te zijn. Tijdens het verantwoordingsproces worden zij dan met deze informatie (‘duidelijke signalen’) om de oren geslagen (Turner & Pidgeon, 1978; Vaughan, 1996).

In deze casus leek dat aanvankelijk ook het geval. Toen staatssecretaris Dekker over het circulerende examen Frans werd ingelicht, nam hij dat voor kennisgeving aan. Hij vertrouwde erop dat het College voor Examens gepaste maatregelen zou nemen. Ook werd hem verteld dat de politie de daders op het spoor was.

Op zondagochtend 9 juni 2013 – de eerste zomerse dag na een lang en koud voorjaar – is Dekker door het Openbaar Ministerie bijgepraat. De bron van het op internet circulerende examen Frans was gevonden. Maar de fraude bleek groter: er waren veel meer examens gestolen. Dekker besloot zijn kernteam bijeen te roepen, en die avond kwamen de secretaris-generaal, de directeur voortgezet onderwijs, een communicatiemedewerker en enkele andere ambtenaren op het ministerie bijeen. De crisis was begonnen en zou een volle week duren.¹³⁵ Tijdens deze week kwam het kernteam twee keer per dag bijeen.

Dekker herkende het crisispotentieel van de situatie: het Centraal Examen – een veertig jaar oud instituut – mocht niet ter discussie komen te staan. De staatssecretaris van OC&W moest op korte termijn, onder onzekere omstandigheden, helderheid en perspectief verschaffen over de geldigheid van de reeds afgenomen examens. Het gezag van het ministerie en de Inspectie kon ter discussie komen te staan.

133 ‘Alleen nog werkstraffen voor examendieven Ibn Ghaldoun’, *NRC Handelsblad*, 14 februari 2014.

134 *Full disclosure*: twee van de auteurs hebben in het verleden nauw met Sander Dekker samengewerkt. De auteurs zijn verder op geen enkele wijze betrokken geweest bij deze crisis.

135 Dekker vertelt over deze eerste crisisdag in het radioprogramma ‘Bazz op de Buzz met de Stationschef’ van Pinguin Radio (www.pinguinradio.com).

Sense-making: verschillende strategieën voor onzekerheidsreductie

Het begrijpen van de oorzaken, de dynamiek en de mogelijke consequenties van deze crisis is geen gemakkelijke opgave. Er bestond onzekerheid over het totaal aantal gestolen examens, de omvang van de verspreiding van de gestolen examens, en het aantal leerlingen dat met voorkennis een examen had afgelegd. Het in korte tijd achterhalen van deze leerlingen was lastig, omdat de examens op veel verschillende wijzen (als kopie, foto, digitaal bestand) waren ingezien. Toch moest Dekker snel helderheid verschaffen over de geldigheid van de gemaakte examens: veel leerlingen hadden al vakantiereizen geboekt en politici vragen nu eenmaal om daadkracht. Daarbij kwam dat de eerste uitslagen al binnen waren en bijna bekend zouden worden gemaakt. Drie strategieën moesten snel tot duidelijkheid leiden:

- 1) *Opsporing*: de politie verhoorde verdachten en bestudeerde in beslag genomen computers.
- 2) *Data-analyse*: Dekker vroeg het College van Examens te bezien of op bepaalde scholen of bij bepaalde groepen het eindexamen veel beter is gemaakt dan van tevoren werd verwacht op basis van het gemiddelde cijfer.¹³⁶ Dit bleek uiteindelijk niet het geval.
- 3) *De inkeerregeling*: Dekker gaf spijtoptanten de kans zich te melden. Zo hoopte de staatssecretaris een beter beeld van de fraudeomvang te krijgen.

Kritieke besluitvorming: de inkeerregeling

Het eerste besluit in deze crisis verliep volgens plan. Toen duidelijk was dat het examen Frans op internet circuleerde, besloot het College voor Examens het geplande examen Frans een dag te verplaatsen. Een vervangend examen werd aan de vwo-scholen toegestuurd. 'Met deze keuze wil het CvE zoveel mogelijk leerlingen in de gelegenheid stellen het eerste tijdvak deze week af te sluiten', zo meldde het College in een toelichting.¹³⁷

¹³⁶ NOS op 3 (30 december 2013, 13.43). Interview met Sander Dekker, 'We moesten iedereen terugroepen van de barbecue'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/op3/video/591981-we-moesten-iedereen-terugroepen-van-de-barbecue.html>.

¹³⁷ Persbericht College voor Examens: 'Centrale examens 2013: examen Frans vwo morgen'. Op 1 juli 2014 ontleend aan https://www.cve.nl/nieuws/20130529/verplaatsing_afname_tijdstip_examen.

In het weekend van 8 en 9 juni 2013 kwam uit politieonderzoek naar voren dat de diefstal veel omvangrijker was dan alleen het examen Frans. Dat was het moment voor de staatssecretaris om de regie – die eerder voor het verplaatsen van het examen Frans bij het College voor Examens lag – naar zich toe te trekken.¹³⁸ Bijkomend probleem was dat de veertien examens al waren afgenomen.

Naar aanleiding van deze nieuwe gegevens zijn diverse besluiten genomen. Daarbij werd in goede harmonie samengewerkt met de Inspectie van het Onderwijs, het College voor Examens, het Openbaar Ministerie en de politie. De gemeente Rotterdam was behulpzaam met het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten voor leerlingen. Uitgangspunt voor besluitvorming was dat onschuldige leerlingen (het ging om zo'n 123.000 jonge mensen) niet de dupe mochten worden van de examendiefstal.¹³⁹ Ook mocht de integriteit van het examen niet in het geding komen.¹⁴⁰

De volgende besluiten werden genomen:

- De Hoofdinspecteur van het Onderwijs besloot op dinsdag 11 juni 2013 alle veertien gestolen examens ongeldig te verklaren voor de eindexamenleerlingen van het Ibn Ghaldoun en hen een nieuwe gelegenheid te bieden om de examens alsnog in het tweede tijdvak (vanaf 18 juni 2013) of voor de herexamens in het derde tijdvak (vanaf 12 augustus 2013) te maken.¹⁴¹
- De examens voor leerlingen buiten Ibn Ghaldoun werden geldig verklaard (nadat resultaten aan een nadere analyse door de Inspectie waren onderworpen).
- Op 12 juni 2013 werden alle gestolen examens ongeldig verklaard voor de leerlingen van Ibn Ghaldoun.

138 NOS op 3 (30 december 2013, 13.43). Interview met Sander Dekker, 'We moesten iedereen terugroepen van de barbecue'. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/op3/video/591981-we-moesten-iedereen-terugroepen-van-de-barbecue.html>.

139 NOS (2013, 11 juni). Nieuws binnenland: Morgen duidelijkheid over examens. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/516945-morgen-duidelijkheid-over-examens.html>.

140 Brief van de staatssecretaris OC&W aan de Tweede Kamer over stand van zaken Ibn Ghaldoun en examenfraude d.d. 4 juli 2013 (TK 2012-2013, 31 289, nr. 158).

141 Nadat bekend is geworden dat behalve het examen Frans nog veertien examens zijn gestolen, worden deze ongeldig verklaard. Het betreft de examens Economie (voor vmbo GL-TL-niveau), Aardrijkskunde, Arabisch, Frans, Geschiedenis, Engels, Maatschappijwetenschappen, Wiskunde, Nederlands, Natuurkunde (op havo-niveau), Wiskunde A, Management en Organisatie, Biologie en Scheikunde (op vwo-niveau).

- Er werd een 'inkeerregeling' aangekondigd voor scholieren die medeplichtig waren aan de diefstal, verkoop of verspreiding van examens of die voorkennis hadden van de examens. De leerlingen kregen twee dagen de tijd (tot uiterlijk vrijdagmiddag 14 juni 2013, 18.00 uur) om zich te melden bij hun schooldirecteur. Hun examens zouden ongeldig worden verklaard. Bovendien bestond het risico op strafrechtelijke vervolging. Zij mochten wel het examen opnieuw afleggen. Voor degenen waarvan na de diploma-uitreiking alsnog zou blijken dat zij voorkennis hadden, zou het diploma worden ingetrokken. Dit leidde uiteindelijk tot 26 inkeerverklaringen. Eind augustus 2013 werd duidelijk dat 42 scholieren zouden worden vervolgd voor diefstal of heling. Acht van hen, moesten het verkregen diploma weer inleveren.¹⁴²

Het is interessant om te vermelden waar op dat moment nog geen besluiten over waren genomen. Hoewel de examenfraude zich concentreerde rond Scholengemeenschap Ibn Ghaldoun, nam de staatssecretaris geen besluiten ten aanzien van de school.¹⁴³ Hij is dan nog van mening dat de fraude (door leerlingen gepleegd) los moet worden gezien van het moeizaam functioneren van deze onderwijsinstelling. Dekker had op dat moment nog goede hoop dat het met de school de goede kant op zou gaan. Pas nadat de Onderwijsinspectie aangaf hoe het met de organisatie van de school was gesteld, nam de staatssecretaris het vergaande besluit tot stopzetting van de financiering.¹⁴⁴

Meaning-making: een heldere boodschap

Het 'Examengate' genoot warme belangstelling van media en politiek. Wachten op de resultaten van het politieonderzoek (dat weken in beslag kon nemen) was geen optie voor de 123.000 leerlingen die de betrokken examens hadden afgelegd. De staatssecretaris moest met een verhaal komen en Dekker verschulde zich tijdens deze crisis niet.

142 'Ibn Ghaldoun moet deuren sluiten na examenfraude', *NRC Handelsblad*, 10 september 2013.

143 NOS Nieuws (18 juni 2013, 22.16 uur). Interview en debat met Kamerleden met staatssecretaris Dekker. Ontleend aan: <http://nos.nl/video/519763-dekker-eerst-onderzoek-naar-ibn-ghaldoun.html>.

144 Brief van de staatssecretaris van OC&W aan de Tweede Kamer bij het inspectierapport bestuurlijk handelen Ibn Ghaldoun d.d. 10 september 2013 (TK 2012-2013, 31 289 nr. 166).

Hij trad veelvuldig op in de media en legde de genomen maatregelen in verschillende verklaringen en persconferenties adequaat en helder uit. Hij gaf de feiten en was consistent; hij had zijn doelgroepen duidelijk voor ogen; benoemde verantwoordelijke instanties; straalde vertrouwen uit; en bood een duidelijk handelingsperspectief aan de betrokken leerlingen. Hij probeerde de maatschappelijke onrust weg te nemen (de getroffen leerlingen stonden centraal) en het vertrouwen in de onderwijssector (de Inspectie van het Onderwijs en het College voor Examens) te bewaken. Niet alleen de ruime media-aandacht, maar vooral de bekendheid met en het gebruik van sociale media door leerlingen, zorgde in deze casus voor een snelle en adequate verspreiding van alle informatie onder de doelgroepen.

Dekker probeerde geen politieke munt te slaan uit de crisis. Hoewel deze crisis een politieke mogelijkheid bood 'daadkrachtig' op te treden (bijvoorbeeld richting de Islamitische scholengemeenschap), concentreerde de staatssecretaris zich op het oplossen van het probleem. Hij stelde zich paternalistisch op richting de ouders: hij toonde begrip dat het hier om jonge mensen ging die de consequenties van hun daden niet altijd kunnen overzien, maar waarschuwde dat ouders die geen berouw toonden zouden worden gestraft (hetgeen later ook is gebeurd). Dekker zocht ook niet naar schuldigen en verschuilde zich niet achter zijn inspectie. Hij stond 'vol in de wind'.

De staatssecretaris kwam goed uit de crisis. De Tweede Kamer nam genoeg met de afgekondigde besluiten en het voornemen van de staatssecretaris om de procedure ten aanzien van het verzenden van de examens te herzien.¹⁴⁵ De uiteindelijke sluiting van de school gaf nauwelijks aanleiding tot debat.

Lessen leren: 'single' en 'double loop'

Het leren van de juiste crisislessen is niet altijd eenvoudig (Van Duin, 1992; Stern, 1997). In de literatuur wordt een mooi onderscheid gemaakt tussen 'single loop' en 'double loop' leren. De eerste en meest eenvoudige vorm van leren moet ervoor zorgen dat een crisis zich niet kan herhalen. Dekker kondigde maatregelen aan die ervoor moeten

¹⁴⁵ Nu.nl (2013, 13 juni). Algemeen binnenland: Examens buiten Ibn Ghaldoun blijven geldig. Op 1 juli 2014 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/349930/examens-buiten-ibn-ghaldoun-blijven-geldig.html>.

zorgen dat leerlingen niet nog eens examens uit een kluis kunnen stellen. Dit betekent natuurlijk niet dat er geen examenfraude meer zal plaatshebben.

De tweede vorm is erop gericht de organisatie rond het probleem te versterken. Een belangrijke les is dat het toezicht op zwakke scholen verbeterd moet worden. De Inspectie voor het Onderwijs stak de hand in eigen boezem. Er volgde een zelfevaluatie en een extern onderzoek uitgevoerd door ABDTOPConsult. In de zelfevaluatie velde de Inspectie een hard oordeel over zichzelf. Zo ontbrak het aan samenhang in de toezichtsactiviteiten en waren signalen te laat opgepakt.¹⁴⁶ De Inspectie zegde toe te streven naar een meer geïntegreerd risicogericht toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, de financiën en het bestuurlijk handelen. Tevens zal het toezicht per bestuur worden geordend en zal de specifieke context waarin een bestuur opereert een belangrijkere rol gaan spelen. Het overleg tussen de Inspectie en het ministerie van OC&W over risicovolle situaties wordt geïntensiveerd (ABDTOPConsult, 2014).

10.5 Conclusie: lessen voor institutioneel crisismanagement

Dit hoofdstuk contrasteert met veel andere casusbeschrijvingen in crisisboeken. Hier geen litanie aan blunders en falen; het hoofdstuk schetst een effectieve crisisrespons die op brede steun mocht rekenen. De ‘mini-crisis’ werd relatief snel de kop in gedrukt, waardoor de onderwijssector een nieuwe, diepgaande institutionele crisis bespaard is gebleven.

De respons verliep op exemplarische wijze. De staatssecretaris en zijn kernteam herkenden onmiddellijk dat hier sprake was van een crisis en zetten verschillende strategieën uit om de benodigde informatie te verzamelen en een accuraat beeld van de situatie te vormen. De genomen besluiten waren helder en effectief; de samenwerking met Inspectie, College voor Examens, politie, Openbaar Ministerie en de gemeente verliep zonder ogenschijnlijke problemen. Dekker nam ook het voortouw in de media: hij was alom aanwezig en vertelde een

¹⁴⁶ Brief van de staatssecretaris van OC&W aan de Tweede Kamer over de lessen van de Islamitische scholengemeenschap Ibn Ghaldoun d.d. 16 januari 2014 (TK 2013-2014, 31 289 nr. 182).

consistente en overtuigende boodschap. Het wekte dan ook geen verbazing dat de verantwoording in de Tweede Kamer soepel verliep.

Het enige dat verbazing wekt is dat geen integrale evaluatie van de crisisrespons plaats heeft gevonden. Het optreden van de Inspectie van het Onderwijs is zowel in- als extern geëvalueerd, maar de regie van de staatssecretaris is niet bestudeerd. Dat is jammer. Rampen en crises worden steevast geëvalueerd en deze evaluaties hebben maar al te vaak consequenties voor gezagsdragers, organisaties en beleid (Boin, McConnell & 't Hart, 2008). Een goed georganiseerde crisisrespons verdient ook, of misschien wel juist, een stevige evaluatie. Blijkbaar zijn hier zaken goed verlopen die vaak fout gaan – ook die lessen verdienen het te worden vastgelegd. Deze kunnen dan breed in de onderwijssector worden uitgezet.

We hebben in de afgelopen jaren gezien dat de onderwijssector kwetsbaar is. Kleine incidenten kunnen tot een vloedgolf van kritiek leiden, waardoor het publieke en politieke vertrouwen in het functioneren van de sector schade oploopt. Crisismanagement wordt binnen deze sector nog te veel op enge wijze opgevat (in termen van fysieke bescherming van leerlingen, zie bijvoorbeeld de bommelding op het ROC in Leiden). Een bredere, meer institutionele opvatting, benadrukt dat het maatschappelijk vertrouwen in scholen moet worden geschraagd. Dit gebeurt in eerste instantie door incidenten te voorkomen. Maar wanneer een incident zich dan toch voordoet, is een snelle en betrouwbare respons van immens belang. De legitimiteit van het onderwijs – een van de belangrijkste maatschappelijke instituties – staat dan op het spel. Het is daarom van belang dat deze sector is voorbereid om met allerlei incidenten om te gaan. Deze casus laat zien hoe goed crisismanagement het verschil kan maken. Dit hoofdstuk maakt ook duidelijk dat dit een uitzonderlijke casus is. De uitdaging is deze exemplarische respons tot norm te verheffen.