



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Terschelling

Onderzoek bestuur en scholen

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 12 januari 2023

Samenvatting

Minstens één keer in de vier jaar onderzoekt de onderwijsinspectie ieder bestuur in Nederland. We hebben bij Openbaar Onderwijs Terschelling onderzocht of het bestuur de kwaliteit van het onderwijs op de scholen waarborgt.

De conclusie is dat dit het geval is. We beoordelen de besturing van de scholen als voldoende. Wel hebben we enkele tekortkomingen vastgesteld.

Wat gaat goed?

Het stelsel van kwaliteitszorg functioneert in de praktijk afdoende om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Op de scholen is sprake van een professionele kwaliteitscultuur. Tevens is het financieel beheer op orde. Het bestuur en de scholen maken de ambitie om passend onderwijs te bieden aan alle leerlingen van Terschelling waar.

Wat kan beter?

We bevelen het bestuur aan een ander bestuursmodel te overwegen waarin deugdelijk intern toezicht beter geborgd is.

We stimuleren het bestuur zijn ambities en doelen verder uit werken, bijvoorbeeld door ook per vakgebied, afdeling of leerjaar doelen op te stellen voor de onderwijsresultaten.

Op de vo-school is de eertijds afgesproken lesmethodiek (zes rollen van de leraar) op de achtergrond geraakt. Het verdient aanbeveling hier opnieuw aandacht aan te besteden.

De meerjarenbegroting kan beleidsrijker en het jaarverslag kan op enkele onderdelen beter.

Wat moet beter?

Het bestuur moet zorgen voor deugdelijk toezicht op het bestuur. Dit houdt in dat de raad tegenspraak kan bieden én het bestuur met raad terzijde kan staan. Ook moet het bestuur zorgen dat het beschikt over bekwaamheidsdossiers.

Het bestuur moet zorgen voor doelgericht en samenhangend burgerschapsonderwijs. Verder moet het bestuur zorgen dat het schoolplan en het jaarverslag voldoen aan de wettelijke eisen.

Bestuur:

10867 Openbaar Onderwijs Terschelling (OOT)

Primair onderwijs:

18CU|C1 o.b.s. 't Hunnighouwersgat

18KO|C1 o.b.s. Prinses Margriet

18LY|C1 o.b.s. 't Jok

Voortgezet onderwijs

19ET|00 't Schylger Jouw

De scholen hebben tezamen een kleine 300 leerlingen. Het Openbaar Onderwijs Terschelling streeft naar passend onderwijs voor elk Terschellinger kind. De scholen hebben als motto:

'Een brede horizon vanuit een veilige haven'

Vervolg

De inspectie voert een jaar na vaststelling van het rapport herstelonderzoek uit waarbij wordt nagegaan of de tekortkomingen zijn opgeheven en voldaan wordt aan de wet.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	5
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur	8
	2.1. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	9
	2.2. Afspraken over vervolgtoezicht	18
3.	Reactie van het bestuur	20

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 14 en 15 november 2022 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Openbaar Onderwijs Terschelling (OOT). In het vierjaarlijks onderzoek beantwoorden we de volgende centrale onderzoeksvraag:

Waarborgt het bestuur de kwaliteit van zijn scholen?

De centrale vraag – die mede het financieel beheer omvat – is uitgewerkt in een aantal deelvragen die betrekking hebben op de drie standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BKA) dat deel uitmaakt van het waarderingskader 2021 (versie augustus 2022) van de inspectie. Deze standaarden zijn met elkaar verbonden en representeren samen het stelsel van kwaliteitszorg (plannen, uitvoeren, evalueren). Dit betekent dat we deze standaarden weliswaar los van elkaar beoordelen maar in samenhang onderzoeken.

De deelvragen luiden:

- Heeft het bestuur een visie op kwaliteit, heeft het hiervoor ambities en doelen opgesteld en stuurt het op het behalen daarvan? (BKA1)
- Realiseert het bestuur samen met de scholen de doelen, bevordert het bestuur een kwaliteitscultuur, zorgt het voor randvoorwaarden en stuurt het waar nodig tussentijds bij? (BKA2)
- Evalueert en analyseert het bestuur systematisch of het de gestelde doelen realiseert en verantwoordt het bestuur zich hierover? Stelt het bestuur waar nodig het beleid bij en betreft het daartoe interne en externe belanghebbenden in een goed functionerende dialoog? (BKA3)
- Draagt het stelsel van kwaliteitszorg bij aan het bevorderen van basisvaardigheden: taal, rekenen en burgerschap? (BKA1, BKA2, BKA3)

Aan het onderzoek is een extra vraag toegevoegd die buiten de drie standaarden valt:

- Voldoen het bestuur en de scholen aan de zorgplicht passend onderwijs (artikel 40, vierde en elfde lid, WPO; artikel 8.9, WVO 2020)?

De aanleiding voor deze extra onderzoeksvraag sluit aan bij en komt voort uit de Evaluatie en Verbeteraanpak passend onderwijs (november 2020). In deze Verbeteraanpak heeft de minister 25 maatregelen geformuleerd waarvan de intensivering van het toezicht op de uitvoering van passend onderwijs er een is.

Voor een volledige toelichting op het vierjaarlijks onderzoek en de inhoud van de standaarden verwijzen we naar het Onderzoekskader 2021, versie augustus 2022. Dit kader heeft zijn grondslag in artikel 13, derde lid, WOT.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen onderzoeken we de kwaliteit van de drie genoemde standaarden BKA₁, BKA₂ en BKA₃ en de zorgplicht passend onderwijs.

Expertanalyse

Onze eerste stap is een zogenoemde expertanalyse. Dit is een bureauonderzoek waarin we de vooraf beschikbare informatie over het bestuur en de school verzamelen en analyseren. Gedurende het onderzoek verzamelen we zo nodig aanvullende documentatie. Het onderzoek wordt voorafgegaan door een startgesprek met het bestuur.

Startgesprek

Op 18 oktober 2022 hebben wij een startgesprek gevoerd met het bestuur van OOT. Daarin heeft het bestuur zijn visie, ambities en doelen uiteengezet en een beeld geschetst van de bestuurlijke kwaliteit en van de onderwijskwaliteit van de scholen. Op basis van de expertanalyse en het startgesprek hebben wij een onderzoeksplan opgesteld. Daarin staan de volgende activiteiten:

Gesprekken bestuur en stakeholders

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden en de standaarden te kunnen beoordelen voeren we gesprekken met het bestuur, maar ook met de raad van toezicht, de medezeggenschapraad VO, de GMR PO en het samenwerkingsverband. We doen dit om een breed en betrouwbaar beeld te verkrijgen.

Schoolbezoeken

We bezoeken ook de school voor voortgezet onderwijs ('t Schylger Jouw) en twee van de drie scholen voor primair onderwijs (o.b.s. Prinses Margrietschool en o.b.s. 't Hunnighouwersgat). We doen dit niet om de onderwijskwaliteit van de scholen te beoordelen maar om na te gaan of en in hoeverre het bestuur (correct) zicht heeft op de kwaliteit van de scholen en effectief stuurt op het realiseren van zijn ambities en doelen. Anders gezegd: we verifiëren of het door het bestuur vooraf geschetste beeld, zoals blijkt uit gesprekken en

documenten overeenkomt met onze waarneming van de schoolpraktijk. We verwachten dat een bezoek aan drie van de vier scholen een voldoende representatief beeld oplevert. De keuze voor o.b.s. Prinses Margrietschool en o.b.s. 't Hunnighouwersgat is gemaakt uit efficiëntieoverwegingen (reistijd).

We voeren de verificatie uit aan de hand van enkele thema's. Deze zijn gekozen vanwege het belang van deze onderdelen van het onderwijs. Over de eerste twee thema's heeft het bestuur in het startgesprek een positief beeld geschetst, het derde punt laat volgens het bestuur risico's zien. Het betreft de volgende thema's:

- onderwijs in de basisvaardigheden, taal, rekenen en burgerschap
- zorgplicht passend onderwijs
- schoolklimaat

De verificatie-activiteiten op de scholen bestaan uit gesprekken met de schoolleiding, leraren, leerlingen en zorgfunctionarissen, alsook uit lesobservaties.

Signalen

In de voorbereiding van ieder onderzoek kijken we naar eventuele signalen die bij de inspectie zijn binnengekomen. Soms heeft dat gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek. Er zijn voorafgaand aan het onderzoek geen signalen over bestuur en de scholen bij ons binnengekomen die opvolging vereisten.

Wel is er tijdens het onderzoek een ernstig signaal afgegeven door leerlingen van 't Schylger Jouw over pesten op en rond de school. Na een gesprek hierover met het bestuur heeft de inspectie besloten hier een specifiek onderzoek naar uit te voeren, dat heeft plaatsgevonden op 1 december 2022. Over de uitkomsten van dit onderzoek rapporteert de inspectie in een separaat rapport.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan het eindoordeel op bestuursniveau en de oordelen over de standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 is de beleidsreactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

2 . Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het onderzoek op bestuursniveau.

Oordelen en antwoorden op de onderzoeksvragen

Bij de beoordeling op bestuursniveau gelden beslisregels (zie Onderzoekskader paragraaf 6.4). Op grond van deze regels beoordelen we het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie van Openbaar Onderwijs Terschelling als voldoende. Dit eindoordeel vormt tevens het antwoord op de eerste onderzoeksvraag: het bestuur waarborgt de kwaliteit van zijn scholen.

De deelvragen zijn beantwoord door middel van oordelen over de standaarden. De standaarden BKA1, BKA2 en BKA3 zijn als voldoende beoordeeld. De extra vraag luidde: houdt het bevoegd gezag zich aan de zorgplicht passend onderwijs? Het antwoord op deze vraag is positief.

Ondanks de positieve oordelen geven we wel enkele herstelopdrachten én een aanbeveling over het bestuursmodel.

In onderstaande figuur zijn de resultaten samengevat. Te zien is wat het eindoordeel is en wat de oordelen zijn over de standaarden.

Een toelichting op de oordelen volgt in paragraaf 2.1.



2.1. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen weer over de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Daarmee beantwoorden we de onderzoeksvragen.

Vervolgens geven we hierop een toelichting.

BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE	O	V	G
BKA1 Visie, ambities en doelen		●	
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur		●	
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog		●	

BKA1. Heeft het bestuur een visie op kwaliteit, heeft het hiervoor ambities en doelen opgesteld en stuurt het op het behalen daarvan?

Het antwoord op deze vraag is positief en we beoordelen de standaard als voldoende. Wel krijgt het bestuur herstelopdrachten omdat het onvoldoende zorgdraagt voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs (artikel 10, WPO; artikel 2.87, WVO 2020) en omdat het stelsel van kwaliteitszorg onvoldoende duidelijk beschreven is in de schoolplannen (artikel 12, vierde lid, WPO; artikel 2.88, tweede lid, sub c, WVO 2020). Tot slot doen we een aanbeveling over de financiële begroting.

Heldere visie

Het bestuur wil met de scholen kwalitatief goed en veilig onderwijs bieden aan alle leerlingen op Terschelling, wat weerspiegeld wordt in het motto 'Een brede horizon vanuit een veilige haven'. Het bestuur en de scholen streven daarom naar een zo breed mogelijk aanbod dat is afgestemd op de behoeften en kenmerken van de leerlingen. Met andere woorden, men streeft naar inclusief onderwijs en een breed aanbod waardoor leerlingen slechts bij hoge uitzondering onderwijs 'aan de wal' moeten volgen. Als onderdeel van deze ambitie werkt het bestuur naar een steeds sterkere doorgaande lijn tussen de basisscholen en het voortgezet onderwijs. Tijdens het onderzoek blijkt dat deze ambities een breed draagvlak kennen onder alle betrokkenen.

Algemene doelen

Om genoemde ambities te realiseren heeft het bestuur algemene doelen geformuleerd voor de onderwijsresultaten, het onderwijsleerproces, het schoolklimaat en de (extra) ondersteuning. Zo streeft de school voor voortgezet onderwijs naar een slagingspercentage van 100 procent en willen de basisscholen eindtoetsresultaten behalen op ten minste het landelijk gemiddelde. Deze doelen dienen om richting te geven aan de schoolontwikkeling maar ook om tijdig bij te kunnen sturen. We stimuleren het bestuur de

doelen verder uit werken, bijvoorbeeld door ook per vakgebied, afdeling of leerjaar doelen op te stellen voor de onderwijsresultaten.

Aandacht voor basisvaardigheden taal en rekenen

Het bestuur realiseert zich dat, evenals in de rest van Nederland, op Terschelling de basisvaardigheden onder druk staan. Het bestuur merkt dat een substantieel deel van de leerlingen opgroeit in een taalarme omgeving. De scholen hebben daarom in opdracht van het bestuur taalbeleid opgesteld. Ook voeren de scholen rekenbeleid vanwege eerder tegenvallende resultaten.

Geen integraal burgerschapsbeleid

Het bestuur ziet eveneens risico's in de burgerschapsvorming van leerlingen die in een kleine, homogene en masculiene gemeenschap opgroeien. Daardoor is het bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat leerlingen de basiswaarde 'begrip voor anderen' ontwikkelen. Daarom is er ruim aandacht voor burgerschapsvorming. Op de vo-school onder meer binnen het vakgebied 'down to earth' (een combinatie van zaakvakken, waar het vak maatschappijleer aan toegevoegd zal gaan worden) en op de po-scholen via een methode die veel aandacht geeft aan het bevorderen van sociale competenties. Dit betekent niet dat het burgerschapsonderwijs voldoet aan de recent (2021) aangescherpte wettelijke eisen.

De wet (artikel 8, derde lid, WPO; artikel 2.2, WVO 2020) schrijft voor dat het onderwijs zich herkenbaar dient te richten op bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, op de ontwikkeling van de sociale en maatschappelijke competenties die daarbij van belang zijn en op een schoolcultuur waarin basiswaarden worden voorgeleefd en waarmee kan worden geoefend. Zover is het op de scholen van OOT nog niet. De beleidsdocumenten over burgerschap bevatten algemene uitgangspunten, 'bouwstenen' en relevante activiteiten, maar er is in onvoldoende mate sprake van een concrete uitwerkingen daarvan, waaruit blijkt wat de leerlingen nu precies gaan leren en wanneer. De vragen die beantwoord moeten worden zijn: welke basiswaarden, en welke sociale en maatschappelijke competenties komen bij welke activiteiten en in welk leerjaar aan de orde? En hoe en wanneer oefenen de leerlingen die competenties? Kortom, het burgerschapsonderwijs is nog onvoldoende doelgericht en samenhangend.

Functionerend stelsel van kwaliteitszorg

Het bestuur stuurt systematisch op het behalen van doelen. Alle fasen van de evaluatieve cyclus (pdca) zijn in de praktijk herkenbaar. De doelen zijn in voorgaande toelichting bij BKA₁ beschreven en een toelichting op de uitvoering en de evaluatie staat onder BKA₂ respectievelijk BKA₃. Op de basisscholen functioneert de verbetermethodiek van de Stichting Leerkracht naar tevredenheid. Op de school voor voortgezet onderwijs wil men deze werkwijze dit schooljaar invoeren.

Voor de sturing op kwaliteit is tevens een functionerende verantwoordelijkheidsverdeling afgesproken tussen de interne toezichthouder, het bestuur en de schoolleiding. Deze is vastgelegd in het bestuursstatuut en het managementstatuut. Ook is een helder organogram opgesteld.

Ook al voldoet het stelsel van kwaliteitszorg in de praktijk, de wettelijk verplichte beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg in de schoolplannen moet duidelijker. Met de huidige beschrijving, die slechts uitgangspunten en enkele doelen van kwaliteitszorg weergeeft, is het stelsel onvoldoende geborgd.

Meerjarenbegroting is niet beleidsrijk

De meerjarenbegroting van het bestuur is nu puur financieel. Een vervolgstap is om de meerjarenbegroting beleidsrijker te maken door in de begroting de strategische doelen op te nemen en aan die doelen (financiële) middelen te koppelen. Door dat te doen kan gedurende het jaar ook de voortgang beter geëvalueerd worden en waar nodig bijgestuurd worden. Een voorbeeld is het doel om inclusief onderwijs te bieden. Om dat te bereiken zet het bestuur middelen in. Dat kan expliciet gemaakt worden in de meerjarenbegroting. Bij voorkeur zien we ook doelen en inzet van middelen op het gebied van basisvaardigheden (taal, rekenen en burgerschap) terug in de meerjarenbegroting. We vragen het bestuur hier aandacht aan te besteden.

BKA2. Realiseert het bestuur samen met de scholen de doelen, bevordert het bestuur een kwaliteitscultuur, zorgt het voor randvoorwaarden en stuurt het waar nodig tussentijds bij?

Het antwoord op de vraag is positief en we beoordelen de standaard als voldoende. Wel is er onvoldoende sprake van deugdelijk intern toezicht en zijn er afwijkingen van de code goed bestuur die niet vermeld zijn in het jaarverslag (artikel 17c, tweede lid en artikel 165, eerste lid, sub a, WPO; artikel 3.3, derde lid, artikel 5.46, eerste lid, sub a, WVO 2020). Hiervoor krijgt het bestuur een herstelopdracht. Hierop aansluitend doen we de aanbeveling om te komen tot wijziging van het bestuursmodel. Ook krijgt het bestuur een herstelopdracht omdat het niet beschikt over bekwaamheidsdossiers (artikel 13b, WPO; artikel 7.20, WVO 2020).

Het bestuur werkt doelgericht aan verbetering

Het bestuur werkt op basis van strategisch beleid aan de gestelde ambities (zie BKA1) en slaagt erin deze voor een belangrijk deel te realiseren. Zo zijn de onderwijsresultaten van de scholen op orde én zijn er zelden verwijzingen van leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs. Tijdens onze bezoeken aan de scholen hebben we geverifieerd of het beeld dat het bestuur schetste van het onderwijs in de basisvaardigheden, de invulling van de zorgplicht passend onderwijs en het schoolklimaat overeen kwam met onze

waarnemingen. Dit blijkt grotendeels het geval:

De door ons bezochte lessen waren over het algemeen op orde, en het taal- en rekenbeleid was zichtbaar in de praktijk. Wel bleek op de vo-school dat de eertijds afgesproken lesmethodiek (zes rollen van de leraar) wat op de achtergrond was geraakt.

De invulling van de zorgplicht voldeed aan de hoge eisen die inclusief onderwijs stelt: de school heeft de leerlingen goed in beeld en biedt ondersteuning waar nodig. De scholen hebben ruimschoots deskundigheid in huis om aan de onderwijsbehoeften van leerlingen met extra ondersteuning tegemoet te komen. De afspraken met het samenwerkingsverband worden nagekomen, zo bleek uit gesprekken met het bestuur, de ondersteuningscoördinatoren en het samenwerkingsverband.

Ook het enigszins zorgelijke beeld van het schoolklimaat dat de bestuurder had geschetst, was herkenbaar. Op de vo-school gaan leerlingen niet altijd respectvol met elkaar om en tijdens het gesprek met leerlingen werd tegen de inspectie gezegd dat er sprake is van pestproblematiek. Dit signaal heeft geleid tot een specifiek inspectieonderzoek naar pesten op de scholen van OOT dat op 1 december 2022 is uitgevoerd. Het bestuur en de scholen hebben overigens al diverse maatregelen genomen om het schoolklimaat te verbeteren (waaronder een telefoonverbod voor leerlingen en 'gouden regels' op de po-scholen) en het veiligheidsbeleid voldoet aan de wet. Om dit beleid ook effectief uit te voeren heeft het bestuur dit jaar op vo-school een teamleider sociale veiligheid benoemd.

Doorgaande lijn krijgt gestalte

Aanvullend op onze overwegend positieve bevindingen over de uitvoering van beleid noemen we dat de doorgaande lijn tussen po en vo steeds meer gestalte krijgt, onder meer door de introductie van het vierhoeksgesprek (ouder-leerling- po-school en vo-school) en een schooloverstijgend kwaliteitsteam.

Kwaliteitscultuur merkbaar

Zowel op de po-scholen als op de vo-school is er sprake van een op leren en verbeteren gerichte cultuur. De gekozen verbeteraanpak draagt op de basisscholen bij aan een verbetercultuur, en ook op de school voor voortgezet onderwijs is veel in beweging. Het bestuur zorgt ervoor dat de leraren voortdurend en individueel kunnen werken aan hun professionaliteit en het onderhouden van bekwaamheid. Alle leraren zijn bevoegd of in opleiding daartoe.

Een minpunt is dat het bevoegd gezag niet beschikt over wettelijk verplichte bekwaamheidsdossiers (geordende gegevens over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan voor elk personeelslid

met een functie of werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld). Hiermee ontbreekt een belangrijk sturingsmiddel bij de bevordering van de professionaliteit van het personeel.

Een interessante ontwikkeling is de vorming van het al genoemde kwaliteitsteam: een bovenschol en multidisciplinair team gericht op begeleiding en ondersteuning van leerlingen die aanvullende of extra ondersteuning behoeven. Met dit team wordt de samenwerking tussen de vier scholen sterk bevorderd.

Actieve sturing op de financiën, rapportage kan breder opgezet worden

Het bestuur heeft zicht op de belangrijkste financiële ontwikkelingen (in de leerlingenaantallen, bijvoorbeeld) en risico's. Wel is er bij BKA₃ een herstelopdracht opgenomen met betrekking tot het jaarverslag. Daarin ontbreekt een beschrijving van de inrichting van het interne risicobeheersings- en controlesysteem. Het bestuur stuurt (ook) actief op de financiën. Er is een duidelijk kostenbewustzijn (bijvoorbeeld op het gebied van energiekosten). Het bestuur gebruikt ook financiële managementrapportages die behulpzaam zijn voor de sturing op de financiën. Deze worden besproken met de raad van toezicht. We vragen het bestuur wel om de inhoud van de financiële managementrapportages te verbreden en de voortgang van de (strategische) doelen daarin op te nemen. Daarmee ontstaat dan een integraal beeld van de situatie bij het bestuur dat behulpzaam kan zijn voor de raad van toezicht en de medezeggenschapsraad en helpt hun rol te versterken. Dit aandachtspunt ligt in het verlengde van het punt over het beleidsrijk begroten (zie BKA₁).

Geen risico voor financiële continuïteit, wel kwetsbaar op termijn

De financiële positie van het bestuur is zodanig dat de financiële continuïteit de komende jaren geen gevaar loopt. De context en omvang van het bestuur en de scholen, maakt dat de situatie op langere termijn kwetsbaar is. Door de kleine schaal van de organisatie kan het moeilijker zijn om tot goede vervulling te komen van vacatures. Daarnaast is verbetering in de kwaliteit van de huisvesting nodig waarvoor in samenspraak met de gemeente en de andere onderwijsinstellingen een gezamenlijk plan nodig is. Het bestuur heeft oog voor deze kwetsbaarheden.

Onvoldoende intern toezicht

De raad van toezicht van OOT functioneert onvoldoende deugdelijk met als risico dat de kwaliteit van het bevoegd gezag grotendeels afhankelijk is van de kwaliteit van het bestuur, dat uit één persoon bestaat. Dit maakt de organisatie kwetsbaar en brengt risico's met zich mee voor de kwaliteit en continuïteit van de scholen. We lichten dat hieronder toe.

Het Openbaar Onderwijs Terschelling is onderdeel van de publiekrechtelijke organisatie van de Gemeente Terschelling maar is

sinds 2012 bestuurlijk ingericht op basis van een raad van toezicht-model. Het College van B&W van Terschelling vormt de raad van toezicht. Uit hoofde van hun functies fungeert de burgemeester als voorzitter en de beide wethouders fungeren als leden van de raad.

De wet schrijft voor dat de samenstelling van de raad van toezicht behalve onafhankelijk (wat bij OOT het geval is) ook deugdelijk intern toezicht mogelijk moet maken, onder meer door de leden te benoemen op basis van vooraf openbaar gemaakte competentieprofielen. Dit is bij OOT vanwege de bestuurlijke constructie niet het geval. Immers, de leden vormen de raad uit hoofde van hun lidmaatschap van het college van B&W en zijn daardoor ook niet benoemd op basis van competentieprofielen. Het gevolg is dat de raad niet per se beschikt over voldoende deskundigheid, ervaring en diversiteit, zoals de code goed bestuur voorschrijft. Deze afwijking is niet vermeld in het jaarverslag.

Omdat de bestuurlijke constructie niet in strijd is met de wet, geven we hiervoor geen herstelopdracht. Wel geven we de dringende aanbeveling een ander bestuursmodel te overwegen waarin deugdelijk intern toezicht beter geborgd is, bijvoorbeeld een openbare rechtspersoon, of een stichting voor openbaar onderwijs zoals beschreven in hoofdstuk 3, paragraaf 2 respectievelijk 3, WVO 2020.

De raad van toezicht zegt in het gesprek met de inspectie de genoemde risico's te onderschrijven. Ook het bestuur is niet gelukkig met de huidige situatie en erkent de risico's. Het bestuur merkt ook de gevolgen: de raad is betrokken en behulpzaam maar biedt het bestuur onvoldoende deskundige tegenspraak en kan bij gebrek aan (onderwijskundige) kennis en ervaring ook zijn advies- en klankbordrol onvoldoende invullen.

De raad van toezicht heeft in de praktijk vanwege het regelmatige contact en de korte lijnen wel een beeld van het functioneren van het bestuur, ook op financieel gebied. Een toezichtkader, zoals voorgeschreven is in de code goed bestuur, ontbreekt echter en daardoor is het toezicht te weinig systematisch en te afhankelijk van de inbreng van het bestuur. Het ontbreken van een toezichtkader is niet als afwijking in het jaarverslag vermeld.

We stellen ook vast dat - mogelijk als gevolg van voorgaande - het verslag van de raad van toezicht niet aan de wettelijke vereisten voldoet, zie verder onder BKA3.

Uit gesprekken en verslagen maken we op dat de medezeggenschapsraad van de school voor voortgezet onderwijs (zij het nieuw van samenstelling), de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad en de medezeggenschapsraden van de basisscholen wél naar behoren functioneren en voldoende tegenspraak kunnen bieden.

BKA3. *Evalueert en analyseert het bestuur systematisch of het de gestelde doelen realiseert en verantwoordt het bestuur zich hierover? Stelt het bestuur waar nodig het beleid bij en betreft het daartoe interne en externe belanghebbenden in een goed functionerende dialoog?*

Het antwoord op deze vraag is positief en we beoordelen de standaard als voldoende. Wel krijgt het bestuur herstelopdrachten omdat het jaarverslag geen beschrijving bevat van het interne risicobeheersings- en controlesysteem (artikel 4, vierde lid, Rjo) en geen eigenstandig verslag van de interne toezichthouder (artikel 3f, Rjo). Ook blijkt uit het jaarverslag onvoldoende hoe toezicht is gehouden op de doelmatige besteding van middelen. Tevens ontbreken de resultaten van het interne toezicht (artikel 17c, eerste lid, sub e, WPO; artikel 3.3, tweede lid, sub e, WVO 2020). We geven naast herstelopdrachten ook enkele aanbevelingen voor het jaarverslag. Tot slot geven we een herstelopdracht omdat de schoolgids van de vo-school onvoldoende informatie geeft over de vrijwilligheid van de ouderbijdrage (artikel 2.92, tweede lid, sub f, WVO 2020).

Het bestuur evalueert

Het bestuur is goed op de hoogte van alles wat zich op de scholen afspeelt. De kleine omvang van de organisatie maakt het mogelijk dicht op de onderwijspraktijk te zitten. Bovendien is de bestuurder tevens rector van de school voor voortgezet onderwijs en vervangt zij soms, tijdelijk, functionarissen op de basisscholen. Formele evaluaties vinden geregeld plaats in management- en teamvergaderingen. Daarin worden onder meer de onderwijsresultaten, uitkomsten van tevredenheidsenquêtes en lopende thema's besproken. De scholen leggen gemaakte afspraken vast in borgingsdocumenten ('kwaliteitskaarten'). De basisscholen werken al enkele jaren met een cyclus van jaarplannen, jaarverslagen en schoolplannen. De vo-school kent deze cyclus nog niet, maar heeft onlangs wel een document opgesteld waarin beschreven staat in hoeverre de diverse beleidsvoornemen zijn gerealiseerd. Op basis van de evaluaties werken het bestuur en de scholen herkenbaar aan verbetering. Op tal van terreinen zijn activiteiten gaande. Speerpunten voor het voortgezet onderwijs zijn in 2022/2023 sociale veiligheid, taalbeleid, burgerschapsvorming en de nieuwe leerweg vmbo. Het basisonderwijs richt zich vooral op het versterken van het rekenonderwijs.

Jaarverslag kent tekortkomingen

Het bestuur behoort verantwoording af te leggen door middel van accurate, actuele en openbaar toegankelijke informatie over de gerealiseerde kwaliteit. Het jaarverslag kent echter enkele tekortkomingen:

In het jaarverslag moet aangegeven worden hoe het risicobeheersingssysteem eruit ziet, hoe het in de praktijk functioneert en of er nog aanpassingen zijn geweest. Dat is in het jaarverslag van 2021 onvoldoende het geval. Zo ontbreekt een beschrijving van de inrichting van het interne risicobeheersings- en controlesysteem.

Het verslag van het interne toezicht is een paragraaf in het bestuursverslag, daar waar een eigenstandig verslag in het jaarverslag dient te worden opgenomen.

In het verslag ontbreekt daarnaast ook hoe toezicht is gehouden op de doelmatige besteding van middelen. Ook ontbreken de resultaten van het interne toezicht (bijvoorbeeld: wat is geagendeerd door de raad van toezicht of waar heeft bijsturing plaatsgevonden).

We vermelden hier ook twee aanbevelingen voor het jaarverslag:

Het bestuur heeft zich op de belangrijkste ontwikkelingen en van de financiële risico's die het loopt. De maatregelen om deze risico's op te vangen kunnen concreter worden gemaakt in het jaarverslag.

Het bieden van inclusief onderwijs is een belangrijke doelstelling van het bestuur. Het bestuur ontvangt voor passend onderwijs middelen van het samenwerkingsverband. We raden het bestuur aan in het jaarverslag aan te geven waar deze middelen aan besteed zijn.

Onduidelijk of ouderbijdrage vrijwillig is

Op de website, in de schoolgidsen en op Scholen op de kaart is voor ouders en andere stakeholders zinnige informatie te vinden. De schoolgids van de vo-school schiet echter tekort als het gaat om de informatie over de schoolkosten. De verschillende teksten maken niet onomstotelijk duidelijk, zoals de wet voorschrijft, dat de ouderbijdrage vrijwillig is en dat het niet voldoen van die bijdrage niet leidt tot het uitsluiten van leerlingen van deelname aan activiteiten.

NB Het bestuur heeft deze tekortkoming hersteld voordat het rapport is vastgesteld.

BKA1, 2 en 3. Draagt het stelsel van kwaliteitszorg bij aan het bevorderen van basisvaardigheden: taal, rekenen en burgerschap? (BKA1, BKA2, BKA3)

Zoals bij de verschillende standaarden is toegelicht voeren bestuur en scholen taalbeleid en rekenbeleid met het oog op de verbetering van de basisvaardigheden taal en rekenen. De leerresultaten van alle vier scholen laten geen grote risico's zien. De scholen voeren ook diverse activiteiten uit op het gebied van burgerschapsvorming. Wel zijn er zorgen over het schoolklimaat, vooral op de school voor voortgezet onderwijs. Het bestuur krijgt een herstelopdracht met betrekking tot het burgerschapsonderwijs (zie BKA1).

Houdt het bevoegd gezag zich aan de zorgplicht passend onderwijs (artikel 40, vierde en elfde lid, WPO; artikel 8.9, WVO 2020)?

Het antwoord op deze vraag is positief. De scholen slagen erin nagenoeg alle eilandleerlingen op te vangen en in het algemeen met voldoende resultaten, zo blijkt uit eindtoetsscores en doorstroom- en examencijfers. De beperkte casuïstiek laat zien dat de scholen de zorgplicht nakomen. Contra-indicaties zijn er niet.

2.2. Afspraken over vervolgtoezicht

Voor de tekortkomingen in de naleving van wettelijke vereisten krijgt het bestuur herstelopdrachten die in onderstaand schema staan vermeld.

Tekortkoming	Herstelopdracht	Toezicht
Bestuur		
<p>BKA1. Visie, ambities en doelen Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs (artikel 10, WPO; artikel 2.87, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur moet zorgdragen voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op basis van een concreet verbeterplan waaruit blijkt dat aan de eisen van de wet zal worden voldaan. <i>Hersteltermijn: één jaar</i></p>	<p>De inspectie doet een jaar na vaststelling van het rapport herstelonderzoek.</p>
<p>Het stelsel van kwaliteitszorg is onvoldoende duidelijk beschreven in de schoolplannen (artikel 12, vierde lid, WPO; artikel 2.88, tweede lid, sub c, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur moet zorgen voor een duidelijke beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg in de schoolplannen van de vier scholen. <i>Hersteltermijn: één jaar</i></p>	<p>idem</p>
<p>BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur Er is in onvoldoende mate sprake van deugdelijk intern toezicht, omdat de raad onvoldoende tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan (artikel 17c, tweede lid, WPO; artikel 3.3, derde lid, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur moet zorgen voor deugdelijk toezicht op het bestuur. Dit houdt in dat de raad tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan. <i>Hersteltermijn: één jaar</i></p>	<p>idem</p>
<p>Er zijn afwijkingen van de code goed bestuur die niet vermeld zijn in het jaarverslag (artikel 165, eerste lid, sub a, WPO; artikel 5.46, eerste lid, sub a, WVO 2020).</p>	<p>In het jaarverslag 2022 moet vermeld staan dat afgeweken wordt van de bepaling in de code goed bestuur dat het intern toezicht beschikt over voldoende ervaring, deskundigheid en diversiteit, en van de bepaling dat de raad van toezicht een toezichtkader hanteert, of het bestuur moet deze afwijkingen corrigeren. <i>Hersteltermijn: één jaar</i></p>	<p>idem</p>
<p>Het bestuur beschikt niet over over bekwaamheidsdossiers (artikel 13b, WPO; artikel 7.20, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur moet zorgen dat het beschikt over geordende gegevens over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan voor elk personeelslid met een functie of werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld. <i>Hersteltermijn: één jaar</i></p>	<p>idem</p>

Tekortkoming	Herstelopdracht	Toezicht
<p>BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog Het jaarverslag bevat geen beschrijving van het interne risicobeheersings- en controlesysteem (artikel 4, vierde lid, Rjo).</p>	<p>Het bestuur moet in het jaarverslag vanaf 2022 aangegeven worden hoe het risicobeheersingssysteem eruit ziet, hoe het in de praktijk functioneert en of er nog aanpassingen zijn geweest.</p>	<p>idem</p>
<p>Het jaarverslag bevat geen eigenstandig verslag van de interne toezichthouder (artikel 3f, Rjo).</p>	<p>Het bestuur moet vanaf 2022 een eigenstandig verslag van het interne toezicht opnemen opnemen in het jaarverslag.</p>	<p>idem</p>
<p>Uit het jaarverslag blijkt onvoldoende hoe toezicht is gehouden op de doelmatige bestedingen van middelen. Ook ontbreken de resultaten van het interne toezicht vermeld (artikel 17c, eerste lid, sub e, WPO; artikel 3.3, tweede lid, sub e, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur moet zorgen dat vanaf 2022 uit het jaarverslag blijkt dat en hoe toezicht is gehouden op de doelmatige bestedingen van middelen. Ook moeten de resultaten van het interne toezicht vermeld worden (bijvoorbeeld: wat is geagendeerd door de raad van toezicht of waar heeft bijsturing plaatsgevonden?).</p>	<p>idem</p>
<p>De schoolgids van de vo-school geeft onvoldoende informatie over de vrijwilligheid van de ouderbijdrage (artikel 13, eerste lid, sub e, WPO; artikel 2.92, tweede lid, sub f, WVO 2020).</p>	<p>Het bestuur moet zorgen dat de schoolgids van de vo-school de financiële ouderbijdrage bevat, waarbij wordt vermeld dat deze vrijwillig is en dat het niet voldoet van die bijdrage niet leidt tot het uitsluiten van leerlingen van deelname aan activiteiten. Het bestuur verantwoordt zich hierover aan de inspectie door het toezenden van aangepaste schoolgids. <i>Hersteltermijn: 1 maand</i></p> <p><i>Het bestuur heeft deze tekortkoming hersteld voordat het rapport is vastgesteld.</i></p>	

3. Reactie van het bestuur

Hieronder geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke kwaliteitszorg.

Het bestuur van het Openbaar Onderwijs Terschelling is tevreden met de bevindingen van de onderwijsinspectie op de bestuurlijke kwaliteitszorg. Zij herkent zich in de positieve beoordelingen (BKA) van de inspectie en neemt de herstelopdrachten en aanbeveling mee in de verdere ontwikkeling van het onderwijs. Het bestuur ziet de herstelopdrachten en de aanbeveling als een kwaliteitsverbetering en als positieve uitdaging en positieve feedback.

De inspectie benoemt in zijn rapportage het bovenschools kwaliteitsteam als een interessante ontwikkeling. Het kwaliteitsteam is een bovenschools en multidisciplinair team gericht op begeleiding en ondersteuning van leerlingen die aanvullende of extra ondersteuning behoeven. Het bestuur heeft voor de oprichting van het bovenschools kwaliteitsteam gekozen om inclusief onderwijs adequaat en integraal te kunnen borgen.

In het Strategisch Beleidsplan “Samen voor hun toekomst”, 2023-2026 worden kwaliteit, visie en ambitie in samenhang met de herstelopdrachten en aanbeveling van de inspectie beschreven. Extra aandacht gaat uit naar het sociaal welbevinden van de leerlingen.

De conclusie van de inspectie geeft vertrouwen en vormt een goede basis voor de koers die de openbare basisscholen en de school voor voortgezet onderwijs heeft gezet. Het bestuur verwacht ook in de (nabije) toekomst verdere stappen te zetten in het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op Terschelling.

De Raad van Toezicht (RvT) heeft eveneens kennis genomen van het inspectierapport. De RvT is tevreden over de bevindingen van de onderwijsinspectie, met name omdat ze herkenbaar zijn. De RvT ziet het als een positieve uitdaging om samen met het bestuur via de aanbevelingen van de inspectie een aantal zaken op te gaan pakken. De RvT heeft de afgelopen jaren positieve ontwikkelingen gezien bij het OOT en is er van overtuigd dat de aanbevelingen van de onderwijsinspectie de kwaliteit van het OOT nog verder zullen kunnen versterken. De RvT is zich bewust van haar eigen rol en van de kwetsbaarheid van het onderwijs in een kleine gemeenschap zoals Terschelling en wil er alles aan doen om de bestuurlijke kwaliteitszorg te borgen. De komende periode zal de RvT verdere stappen zetten om het interne toezicht te versterken.

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht
T-algemeen 088 6696000
T-loket (voor vragen) 088 6696060

