



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

Stichting voor Prot.-Chr. Onderwijs te Ermelo

Onderzoek bestuur en scholen

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 23 juni 2022

Samenvatting

Minstens één keer in de vier jaar onderzoekt de onderwijsinspectie ieder bestuur in Nederland. We hebben bij de Stichting voor Protestants Christelijk Onderwijs Ermelo (VPCO Ermelo) onderzocht of de sturing door het bestuur op de kwaliteit van het onderwijs op de scholen op orde is, of er sprake is van deugdelijk financieel beheer en hoe dit bijdraagt aan de kernfuncties van het onderwijs (zie Onderzoekskader 2021).

We beoordelen de sturing van het bestuur op de genoemde punten als Onvoldoende.

Context

Tijdens een bestuursonderzoek in 2017 bleek dat de sociale veiligheid van de medewerkers in het geding was. Vanuit die situatie lag daar voor de nieuwe bestuurder de prioriteit en is daar de afgelopen jaren hard aan gewerkt als voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. Ook de covid-pandemie en het lerarentekort hebben de context waarbinnen het bestuur en de scholen aan die kwaliteit moesten werken aanzienlijk beïnvloed.

Wat gaat goed?

De VPCO Ermelo is een open en transparante organisatie. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met het College van Bestuur (hierna: bestuur), de Raad van Toezicht (hierna: RvT), de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (hierna: GMR), de directeuren en de leerkrachten, blijkt dat de sociale veiligheid sterk verbeterd is. Er is onderling vertrouwen en de drempels zijn laag. Het personeelsbeleid is gericht op ontplooiing en ruimte geven. Medewerkers geven aan zich gezien te voelen en graag bij de VPCO Ermelo te werken.

De RvT en de GMR zijn rolbewust en rolvast. Het bestuur voorziet hen tijdig van alle informatie die zij nodig hebben om hun taken uit te kunnen voeren.

In het jaarverslag verantwoordt het bestuur zich uitgebreid over de behaalde resultaten op de scholen en ook over de inzet van de gelden voor passend onderwijs.

Het bestuur zorgt er voor dat de randvoorwaarden voor het organiseren van onderwijs op orde zijn en er is sprake van deugdelijk financieel beheer. Het bestuur kan aan haar financiële verplichtingen op korte en langere termijn voldoen. Ook zijn er geen (signalen van) onrechtmatigheden vastgesteld.

Bestuur: VPCO Ermelo
Bestuursnummer: 76819
Sector: PO

Aantal scholen onder bestuur: 6

Totaal aantal leerlingen: 1219
(teldatum: 1 oktober 2021)

Lijst met scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

Basisschool Irene (14KQ)
P.C.B. Koningin Juliana (14CM)

Wat kan beter?

Scholen kunnen meer van elkaars expertise profiteren door daar vanuit het bestuur (en het directeurenteam) een passende structuur voor op te zetten. Dat gebeurt nu te weinig.

Het bestuur kan de directeuren scherper bevragen op hun beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Dat is nu te veel afhankelijk van het zelfkritisch vermogen van de afzonderlijke directeuren.

In de meerjarenbegroting kunnen duidelijker de strategische beleidsdoelen worden opgenomen met aangegeven welke (financiële) middelen daarvoor worden ingezet.

Wat moet beter?

Op drie punten moet het bestuur zich verbeteren.

Ten eerste moet het bestuur met de scholen toetsbare doelen afspreken, die terug te zien zijn in de schoolplannen. Deze tekortkoming hadden we bij het vorige onderzoek in 2019 ook vastgesteld.

Ten tweede is het bestuur nu onvoldoende in staat om vroegtijdig in te grijpen als de kwaliteit van het onderwijs op één van de scholen in gevaar dreigt te komen. Er zijn geen afspraken over indicatoren en normen waaruit kan blijken dat een school in de gevarenzone zit en ook niet over wat er moet gebeuren als er risico's zijn aangetroffen.

Ten derde ontbreekt een aantal onderdelen van de continuïteitsparagraaf in het bestuursverslag. In het bijzonder moet het bestuur beschrijven op welke wijze risico's in kaart worden gebracht en afgewend worden.

Vervolg

Vanwege de geconstateerde tekortkomingen wijken we bij de VPCO Ermelo voor het vervolgtoezicht af van de reguliere termijn van vier jaar. We bezoeken dit bestuur over twee jaar. In het tweede kwartaal van 2024 zullen wij een herstelonderzoek uitvoeren.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	5
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur	8
	2.1. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	8
	2.2. Afspraken over vervolgtoezicht	14
3.	Reactie van het bestuur	17

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in maart/april 2022 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij de Stichting voor Protestants Christelijk Onderwijs Ermelo (VPCO Ermelo). In een vierjaarlijks onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit op de scholen?
2. Is er sprake van deugdelijk financieel beheer?
3. Heeft het bestuur ambities gericht op de verdere ontwikkeling van de scholen en dragen die bij aan de kernfuncties (kwalificatie, socialisatie en allocatie, waaronder selectie en gelijke kansen) van het onderwijs?

Werkwijze en onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur. Daarnaast spreken we vanuit het perspectief van de kernfuncties en het stelsel met het bestuur over zijn visie en ambities.

Standaard	Onderzocht
Besturing, Kwaliteitszorg en Ambitie	
BKA1. Visie, ambities en doelen	•
BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen voeren we verificatie-activiteiten uit op school- en bestuursniveau. Daarbij kunnen we ook andere belanghebbenden betrekken.

Toezichtshistorie

In oktober 2017 heeft een bestuurlijk onderzoek plaatsgevonden, waarbij signalen over de veiligheidsbeleving van personeelsleden aanleiding gaf het onderzoek op dat punt te verdiepen. Daarnaast werden er tekortkomingen geconstateerd op alle drie de standaarden van het domein Kwaliteitszorg en ambitie. In oktober 2019 is een herstelonderzoek op bestuursniveau uitgevoerd. De conclusie was dat de tekortkomingen grotendeels weggewerkt waren en dat de drie standaarden voldeden aan de basiskwaliteit.

Bij het onderzoek van 2019 was er nog een drietal tekortkomingen, waarover afgesproken is dat het bestuur zich over de verbetermaatregelen schriftelijk zou verantwoorden. Deze voortgangsrapportage gaf ons aanleiding de tekortkomingen als opgeheven te beschouwen, maar wel met de afspraak dat we bij het

eerstvolgende vierjaarlijks onderzoek zullen vaststellen hoe de situatie dan is. De herstelopdrachten betroffen de volgende zaken:

- Het bestuur moet ervoor zorgen dat het personeel zijn bekwaamheid bijhoudt in een bekwaamheidsdossier.
- Het bestuur moet ervoor zorgen dat de scholen de leerresultaten van leerlingen beter analyseren zodat zij voldoende handvatten bieden voor het afstemmen van het onderwijs.
- Het bestuur moet met de scholen concrete en toetsbare doelen afspreken, die terug te zien zijn in de schoolplannen.

Daarnaast constateerden wij bij de jaarlijkse prestatie-monitor (september 2021) risico's voor de onderwijskwaliteit bij basisschool Irene (14KQ). Uit het overleg tussen de contactinspecteur en de bestuurder bleek dat er al een plan van aanpak was opgesteld en is besloten geen risico-onderzoek uit te voeren. Tijdens dit vierjaarlijks onderzoek willen wij vaststellen of en hoe de bestuursinterventie heeft bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs op basisschool Irene.

Onderzoeksactiviteiten

Het vierjaarlijks onderzoek bij VPCO Ermelo hebben we op maat ingericht en bestaat uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Gesprekken gevoerd met:
 - Het College van Bestuur
 - De Raad van Toezicht
 - De Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad
 - De schooldirecteuren
- Documenten bestudeerd
- Onderzoek gedaan op locatie bij:
 - De Ireneschool
 - De koningin Julianaschool

Vanuit het geïntegreerde toezicht kijken we bij de beoordeling van de BKA-standaarden ook naar (de sturing op) het financieel beheer. Voor de beoordeling van het financieel beheer kijken we in ieder geval naar de jaarverslaggeving en de daarin opgenomen kengetallen, begroting en prognoses. Wanneer wij tijdens ons onderzoek financiële risico's voor de continuïteit van het onderwijs of onrechtmatige dan wel ondoelmatige bestedingen tegenkomen dan rapporteren we hierover in het hoofdstuk Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur.

Daarnaast stellen we bij elk vierjaarlijks onderzoek vast of de continuïteitsparagraaf die het bestuur heeft opgenomen in het jaarverslag voldoet aan de wettelijke vereisten. Een volledige continuïteitsparagraaf die voldoet aan de wettelijke vereisten, is van belang voor de transparantie over het toekomst- en risicogericht handelen van het bestuur en voor het tijdig in beeld brengen van financiële risico's en dat het bestuur "in control" is en beschikt over de informatie die nodig is om goed te (kunnen) sturen op haar beleid. In ons onderzoek kijken wij bij elke BKA standaard naar een aantal onderdelen van de continuïteitsparagraaf.

Overige wettelijke vereisten

Deugdelijkheidseisen die niet aan een standaard in het waarderingskader zijn verbonden vatten we samen onder de noemer overige wettelijke vereisten (zie Onderzoekskader 2021).

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 geen signalen over de VPCO Ermelo en de school bij ons binnengekomen die opvolging vereisen.

Leeswijzer

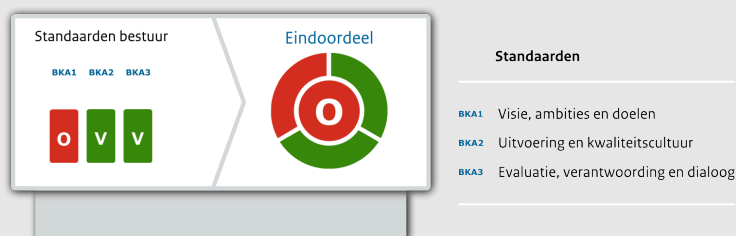
In hoofdstuk 2 staan het eindoordeel op bestuursniveau en de oordelen op de standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

2. Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur

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

Samenvattend oordeel

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



We beoordelen de kwaliteit van de Besturing, kwaliteitszorg en ambitie van de Stichting voor Protestants Christelijk Onderwijs Ermelo (VPCO Ermelo) als Onvoldoende.

Het bestuur van de VPCO Ermelo is er de afgelopen jaren in geslaagd de sociale veiligheid tussen bestuur en scholen, en ook tussen en binnen de scholen fors te verhogen. Zo is er een open en transparante organisatie ontstaan, waar mensen graag werken. De VPCO Ermelo dient nu echter ook de volgende stap te zetten, waarin gemeenschappelijk geformuleerde afspraken, doelen en normen de handvatten zijn voor het borgen en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.

2.1. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en/of waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Vervolgens geven we een toelichting op deze oordelen.

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

BKA1. Visie, ambities en doelen

Het College van Bestuur (hierna: bestuur) van de VPCO Ermelo heeft er de afgelopen jaren voor gezorgd dat de VPCO Ermelo een veilige organisatie is, waar mensen graag en in gezamenlijkheid werken. Daarmee zijn belangrijke voorwaarden voor een professionele kwaliteitscultuur geschapen, maar belangrijke schakels in de kwaliteitszorgcyclus ontbreken nog. Het bestuur stuurt onvoldoende op de borging van de (basis) onderwijskwaliteit. Om die reden beoordelen we deze standaard als Onvoldoende.

Sinds 2018 geeft de bestuurder leiding aan de VPCO Ermelo. In de periode daarvoor constateerde de inspectie dat er tekortkomingen waren in het sturend vermogen van het toenmalig bestuur, en -belangrijker- dat het personeel zich niet veilig voelde. De belangrijkste opdracht voor de nieuwe bestuurder was de cultuur en de veiligheidsbeleving binnen de VPCO Ermelo te verbeteren. Daar is de afgelopen jaren, en met succes, veel in geïnvesteerd.

In het Strategisch beleidsplan “Samen Sterker 2019-2023” (hierna SBP19) staan de missie en visie, een belofte aan de leerlingen, de speerpunten en ambities beschreven. Het SBP is tot stand gekomen na consultatie van leerlingen, ouders, leerkrachten en (de toenmalige) directeuren. Het is daarna verder afgestemd tussen bestuur, directeurenoverleg en GMR.

In oktober 2021 is het SBP19 met de Raad van Toezicht (RvT), de directeuren en enkele andere stakeholders besproken en zijn de doelen voor de komende twee jaren bepaald (SBP21).

In onze eerdere onderzoeken (2017 en 2019) constateerden wij dat de beleidsplannen in onvoldoende mate concrete en toetsbare doelen bevatten. Ook nu moeten we vaststellen dat het SBP wel richting, maar geen concrete herkenbare stippen op de horizon geeft. In de schoolplannen, die we bekeken hebben, is de relatie met het SBP weinig herkenbaar. Dat is gezien het moment van opstellen (2018/2019) en de fase waarin de organisatie toen was, ook wel voorstelbaar. Nu zijn we een paar jaar verder en zien we dat ook de huidige jaarplannen vooral gericht zijn op activiteiten en te weinig op duidelijke doelen. Het is daardoor lastig om de plannen op hun inhoud te evalueren. Het bestuur voldoet daarmee niet aan het gestelde in de artikelen 10 en 12, vierde lid van de WPO en krijgt daarvoor een herstelopdracht.

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd en de documenten die we hebben geanalyseerd, blijkt dat de mate waarin het bestuur stuurt op de (basis)kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is. Zo ontbreekt het aan heldere indicatoren en normen voor de onderwijsresultaten en het pedagogisch-didactisch handelen van de leerkrachten op grond waarvan de (basis)kwaliteit gemonitord kan worden. Het bestuur is daardoor onvoldoende in staat vroegtijdig te signaleren en indien

nodig in te grijpen als de kwaliteit van het onderwijs op één van de scholen in gevaar dreigt te komen. Ook op dit punt voldoet het bestuur niet aan het gestelde in artikel 10 van de WPO en krijgt daarvoor een herstelopdracht. We zien wel dat de schooldirecteuren, ieder op hun eigen wijze, invulling geven aan die verantwoordelijkheid. We zien ook dat de scholen en directeuren de stap willen maken naar scherpere afspraken over de onderwijsontwikkeling op VPCO-niveau, zonder dat daarbij de eigenheid van de individuele scholen in gevaar hoeft te komen. Het bestuur kan daar sterker de leiding in nemen.

Ten aanzien van passend onderwijs zien we dat er op bestuursniveau actief beleid gevoerd wordt binnen het kader van de LEA en het samenwerkingsverband. Het bestuur is verantwoordelijk voor de bovenbestuurlijke plaatsing binnen Ermelo van leerlingen die extra zorg nodig hebben.

We zien dat er binnen de scholen van de VPCO Ermelo het streven is zo min mogelijk leerlingen naar het S(B)O uit te laten stromen, maar er is geen gericht beleid om alle deskundigheid, die daarvoor nodig is, ook binnen de VPCO-scholen beschikbaar te hebben. Hoewel de contacten met de voorscholen prima zijn, is er geen VVE-beleid geformuleerd. De Julianaschool vangt sinds half maart 2022 een aantal Oekraïense vluchtelingen op.

Ten aanzien van de basisvaardigheden zijn twee ontwikkelingen van belang. Vanuit de herstelopdracht over het beter analyseren van de leerresultaten van de leerlingen en het gegeven dat de Margrietschool in december 2020 Zeer zwak is geworden (in december 2021 is de Margrietschool weer als Voldoende beoordeeld), heeft het bestuur een externe deskundige de opdracht gegeven een model te ontwikkelen waarmee de toetsresultaten VPCO-breed in kaart kunnen worden gebracht. Voorheen werd dit soort informatie onderling niet gedeeld. Daarbij zijn ook -bestuursbreed- streefdoelen/normen geformuleerd. Vooralsnog lijken die streefdoelen onvoldoende passend voor de verschillende uitgangssituaties van de scholen, waardoor de zeggingskracht beperkt is. Schoolspecifieke normen zijn in ontwikkeling.

Een tweede ontwikkeling is de coronacrisis en de NPO-gelden die zijn vrijgemaakt om scholen te ondersteunen om eventuele achterstanden in met name de basisvaardigheden weg te werken. De schoolscans en de daarvan afgeleide plannen zijn daar dus ook grotendeels op gericht. Het heeft ook geleid tot een verhoogd bewustzijn van het belang van die basisvaardigheden voor de ontwikkeling van de leerlingen.

Ten aanzien van het burgerschapsonderwijs heeft het bestuur in augustus 2021 een notitie geschreven over de betekenis van de aangescherpte wet over burgerschap voor het onderwijs op de scholen. Daarbij geldt dat schooljaar 2021/2022 benut dient te worden voor oriëntatie en inventarisatie en 2022/2023 voor de implementatie.

Het bestuur geeft aan dat juist burgerschap een belangrijk onderdeel is van de eigen identiteit van de vereniging. Op schoolniveau zien we dat iedere school daar nu op eigen wijze invulling aan geeft. We willen scholen en bestuur erop wijzen dat de aangescherpte wet ook veronderstelt dat de ontwikkeling van de leerlingen op dit gebied ook gevolgd moet worden.

Als we het beleid meer vanuit het financiële perspectief beschouwen, zien we dat het bestuur de inzet en het beheer van de financiële middelen zodanig heeft ingericht dat de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd kan worden. Er is sprake van een functionerende verantwoordelijkheidsverdeling tussen de interne toezichthouder, het bestuur en de scholen, afgesproken op basis van de geldende wet- en regelgeving.

Wel zijn er nog enkele punten die verbeterd kunnen worden. Bij de meerjarenbegroting is het belangrijk dat er (financiële) middelen aan de strategische doelen zijn gekoppeld en dat ontwikkelingen in de meerjarenbegroting worden toegelicht. Wij zien dit echter beperkt terug in de meerjarenbegroting: de benoemde ambities uit het jaarverslag zijn niet gekoppeld aan financiële middelen in de meerjarenbegroting. Wij vragen het bestuur om hier in de volgende bestuursverslagen meer aandacht aan te geven. Tevens roepen wij het bestuur op om aan het eind van elk kalenderjaar een beleidsrijke meerjarenbegroting op te stellen.

Tot slot zijn wij van mening dat de risico's en/of beheersmaatregelen erg algemeen zijn beschreven. Het is belangrijk dat belanghebbenden kunnen zien dat het bestuur voorbereid is, wat het doet om risico's te voorkomen en een eventueel negatief effect zo klein mogelijk te houden. Deze aspecten zijn echter in te algemene termen beschreven in het jaarverslag. Hiermee voldoet het bestuur niet aan het gestelde in artikel 4 lid 4 RJO, en krijgt het bestuur een herstelopdracht. Uit de gesprekken die we voerden met het bestuur en de intern toezichthouder blijkt dat mogelijke risico's in beeld zijn en dat men keuzes maakt om deze het hoofd te bieden. Daardoor vertrouwen wij erop dat het bestuur in het eerstvolgende jaarverslag concreter benoemt om welke risico's en welke beheersmaatregelen het precies gaat.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

We beoordelen deze standaard als Voldoende. De VPCO Ermelo is een open en transparante organisatie. Nu de sociale veiligheid op orde is, kunnen de scholen en het bestuur de stap zetten naar een meer bestuursbrede professionele kwaliteitscultuur.

De belangrijkste opgave voor de in 2018 aangetreden bestuurder lag in het herstellen van vertrouwen binnen de organisatie. Sinds zijn aantreden hebben alle scholen een nieuwe directeur gekregen en zijn er ook vier nieuwe intern begeleiders gestart. Uit de documenten die

we hebben bestudeerd en de gesprekken, die we met vertegenwoordigers van de verschillende geledingen van de organisatie hebben gevoerd, blijkt dat de bestuurder vanuit een dienend leiderschap erin geslaagd is de voorwaarden te scheppen voor een 'gezonde' onderwijsorganisatie. Met het personeelsbeleid laat het bestuur zien dat het de medewerkers 'ziet' en ruimte voor ontwikkeling wil geven. Voorbeelden daarvan zijn het generatiepact en het doorgroeiperspectief voor iedere medewerker. De medewerkers spreken daar hun waardering ook over uit. Een gevolg van dat hernieuwd vertrouwen en gevoel van veiligheid is ook dat men zich vrijer voelt om kritischer naar het eigen handelen en dat van de collega's te kijken. Dat gebeurt nu echter nog vooral op schoolniveau.

Leerkrachten houden hun bekwaamheidsdossier bij in een centraal digitaal systeem. Daarmee heeft het bestuur voldaan aan de herstelopdracht uit 2019 op dit punt.

Op bovenschools niveau kan een volgende stap gezet om de kwaliteitscultuur verder vorm te geven. Zo is het opvallend dat er binnen het directiebestuur voor diverse 'regel'-zaken (bijvoorbeeld ICT, huisvesting, stagebeleid) wel een portefeuillevverdeling is, maar er is geen portefeuille 'onderwijs'. De bestuurder faciliteert ieder (goed) initiatief op schoolniveau, maar een structuur om bovenschools van en met elkaar te leren ontbreekt. Zo is er bijvoorbeeld geen overzicht van welke specifieke kennis en vaardigheden binnen de VPCO Ermelo beschikbaar zijn. Voor vragen over een bepaald onderwijskundig probleem is men nu vooral aangewezen op het eigen team of het eigen netwerk. Het in het SBP19 aangekondigde 'expertisepplatform' (online cursussen) is nauwelijks van de grond gekomen en inmiddels beëindigd. Bovenschoolse ontwikkelgroepen zijn er niet.

Hoewel er dus nog stappen gezet kunnen worden, zien we bij alle gesprekspartners een streven om gezamenlijk het onderwijs op de VPCO-scholen te verbeteren. Een veilige cultuur had prioriteit en ook corona en het lerarentekort hebben vertragend gewerkt op de verdere ontwikkeling van een professionele onderwijscultuur op bovenschools niveau.

Wel zien we dat in het IB-overleg onderwerpen als zorg en begeleiding, en pedagogisch-didactisch handelen aan de orde komen en van daaruit een positieve invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs.

In het document 'werkwijze bestuurs gesprekken VPCO' (september 2021) is beschreven hoe op de verschillende niveaus binnen de organisatie de gesprekken tussen leidinggevenden en medewerkers is georganiseerd. Zo is er twee keer per jaar een voortgangsoverleg tussen de directeur van een school en de bestuurder. Bij een van deze gelegenheden spreekt de bestuurder ook met het lerarenteam. In het voortgangsoverleg worden de algehele gang van zaken en de voortgang op de activiteiten besproken. De insteek is als volgt beschreven: 'geen managementrapportages en toetsing, maar een kwaliteitsdialoog'. Uit de gespreksagenda (bijlage bij de werkwijze

bestuursgesprekken) blijkt dat het bestuur vooral vraagt waarover de directeur zelf tevreden is of wat beter kan. De norm ligt daarbij dus meer bij de afzonderlijke directeuren dan bij het bestuur.

In de tussentijdse evaluatie van het SBP19 is te zien wat de voortgang op de genoemde speerpunten en ambities is. Sinds het opstellen van het SBP19 is het volledige directeurenteam vernieuwd en is de wereld door corona sterk veranderd. Deze tussentijdse evaluatie is tevens te beschouwen als een bijgesteld Strategisch Beleidsplan (SBP21).

Sinds 1 januari 2020 is de bestuursstructuur gewijzigd. De scheiding tussen bestuur en Raad van Toezicht (RvT) is daarmee duidelijker gemarkeerd. In het 'Handboek Goed onderwijsbestuur VPCO Ermelo' (definitieve versie mei 2021) zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de RvT, het College van Bestuur, de (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad en de directeuren beschreven. Daarbij heeft men zich geconformeerd aan de bepalingen van de Code Goed Bestuur (PO-Raad, 2021). De rolbewustheid en rolvastheid is ruim voldoende.

Naast de informatie die de RvT van het bestuur ontvangt, informeert zij zich ook over de stand van zaken door op schoolbezoek te gaan en overleg met de directeuren te plegen. Daarnaast vindt halfjaarlijks overleg plaats met de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR). Opvallend is wel dat de vacature binnen de RvT voor een lid met een onderwijskundig profiel al enige tijd niet vervuld is. De RvT is tevreden over het kalme vaarwater waar het bestuur de scholen naar geleid heeft. Wel vindt de inspectie dat ook de RvT de lat nu hoger mag leggen ten aanzien van de kwaliteitszorgcyclus rond de kwaliteitsverbetering en -borging van het onderwijsleerproces.

Bij de beoordeling van het jaarverslag constateerden wij dat de RvT weliswaar verslag doet van zijn werkzaamheden, maar dat te beperkt doet. Uit het verslag van de intern toezichthouder wordt onvoldoende duidelijk hoe hij het bestuur ondersteunt bij beleidsvraagstukken en welke resultaten hij met het toezicht heeft bereikt. Hiermee voldoet het bestuur niet aan het gestelde in artikel 4 lid 4 RJO. Het is daarnaast belangrijk dat het geld dat het bestuur van de overheid krijgt doelmatig wordt besteed aan het onderwijs. De intern toezichthouder moet daarop toezien. Hij moet zich in het bestuursverslag verantwoorden over de manier waarop hij uitvoering gaf aan deze taak. In het bestuursverslag is wel opgenomen dat de intern toezichthouder toezicht houdt op de doelmatige besteding van middelen, maar niet (voldoende) hoe hij dit doet. Hiermee voldoet het bestuur niet aan het gestelde in artikel 17c lid 1 onder e van de WPO. Op deze punten krijgt het bestuur twee herstelopdrachten met vertrouwen. Wij verwachten dat het bestuur hier in het eerstvolgende bestuursverslag meer aandacht aan besteedt.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

Ook deze standaard beoordelen we als Voldoende. Het bestuur van de VPCO Ermelo zet sterk in op de interne en ook externe dialoog. De

verantwoording is het jaarverslag is op een aantal aspecten (zeer) uitgebreid, maar kan op andere aspecten versterkt worden.

Binnen de VPCO Ermelo is de structuur aanwezig om inhoud te geven aan de kwaliteitszorgcyclus Plan-Do-Check-Act. We zien is dat de uitvoering van de plannen (in de vorm van activiteiten of producten) periodiek gemonitord en geëvalueerd wordt en dat dat ook leidt tot bijstellingen. Het SBP21 is daar een goed voorbeeld van. Als de doelen meer specifiek en meetbaar geformuleerd worden (zie BKA1), zullen deze evaluaties aan zeggingskracht winnen.

We zien ook dat het bestuur gericht is op consensus en draagvlak. Zo zijn bij het opstellen van het SBP19 en ook bij de evaluatie (SBP21) daarvan zowel interne als externe stakeholders bevroegd en betrokken. De leden van de GMR met wie wij gesproken hebben, geven aan goed en tijdig geïnformeerd te worden door het bestuur en bij lopende zaken nauw betrokken te worden.

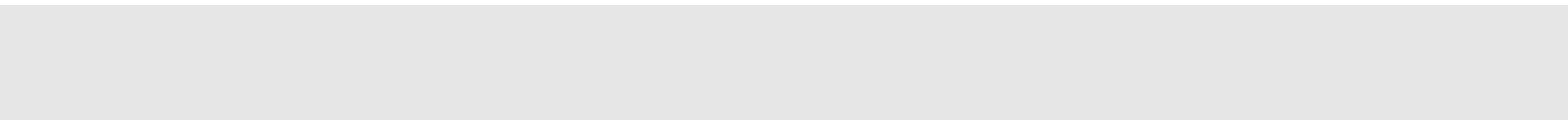
In het jaarverslag 2020 verantwoorden bestuur en RvT zich over het handelen in het kalenderjaar 2020. Het bestuur verantwoordt zich uitgebreid en tot op het niveau van de referentieniveaus, over de resultaten van de scholen. Ook over het passend onderwijs geeft het jaarverslag goed inzicht in de relatie tussen de VPCO Ermelo en het samenwerkingsverband, de doelen en activiteiten. Er is een uitgebreide verantwoording over de ontvangen en uitgegeven gelden.

Ieder bestuur heeft te maken met mogelijke risico's. Om die reden is het belangrijk dat belanghebbenden kunnen zien wat het bestuur doet om risico's te voorkomen en wat ze doet om het negatieve effect zo klein mogelijk te houden als het risico zich inderdaad voordoet. De RJO schrijft voor dat de mogelijke risico's en de beheersingsmaatregelen in het jaarverslag worden opgenomen. De risico analyse ontbrak in het bestuursverslag 2020. Het bestuur voldoet daarmee niet aan het gestelde in artikel 4 lid 4 RJO en krijgt een herstelopdracht met vervolgtoezicht. We begrepen van zowel het bestuur als van de RvT dat er momenteel verbeteringen worden doorgevoerd in het intern beheerssysteem, ten aanzien van mogelijke risico's en het financieel beheer. Wij verzoeken het bestuur in het eerstvolgende bestuursverslag dit risicobeheerssysteem te vermelden en toe te lichten. Wij zullen nagaan of dat ook is gebeurd.

2.2. Afspraken over vervolgtoezicht

We kijken bij de VPCO Ermelo voor het vervolgtoezicht af van de reguliere termijn van vier jaar. Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten die in onderstaand schema staan vermeld. De jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht verder aan te scherpen.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Bestuur		
De standaard BKA₁ (Visie, ambities en doelen) is als Onvoldoende beoordeeld. Het bestuur voldoet niet aan het gestelde in artikel 10 en artikel 12, vierde lid van de WPO: het bestuur zorgt voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen via een stelsel van kwaliteitszorg. Dat houdt onder andere in dat er toetsbare doelen zijn geformuleerd en dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de kwaliteit van het onderwijs.	Het bestuur zorgt voor een goed werkend systeem van kwaliteitszorg, waaronder • het formuleren van toetsbare doelen; • het vroegtijdig signaleren van risico's voor de onderwijskwaliteit.	Wij voeren een herstelonderzoek uit in het tweede kwartaal van 2024.
In de continuïteitsparagraaf ontbreken onderdelen en het voldoet daarmee niet aan het gestelde in artikel 4 lid 4 RJO.	Het bestuur zorgt ervoor dat in het eerstvolgende jaarverslag is opgenomen: • een verantwoording in de "Rapportage aanwezigheid en werking van interne risicobeheersings- en controlesysteem" over welke resultaten er met het systeem zijn behaald en welke aanpassingen eventueel komende jaren worden doorgevoerd.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur het onvolledige onderdeel in het eerstvolgende jaarverslag opneemt.
De standaard BKA₂ (Uitvoering en kwaliteitscultuur) is als Voldoende beoordeeld, maar voldoet op onderdelen niet aan de wet. Het verslag van intern toezichthouder is te beperkt en voldoet daarmee niet aan het gestelde in artikel 17c lid 1 onder e van de WPO. In de continuïteitsparagraaf ontbreken onderdelen en het voldoet daarmee niet aan het gestelde in artikel 4 lid 4 RJO.	Het bestuur zorgt ervoor dat in het eerstvolgende jaarverslag is opgenomen: • een verantwoording over hoe de intern toezichthouder het bestuur ondersteunt bij beleidsvraagstukken en over de bereikte resultaten van het handelen van de intern toezichthouder; • een verantwoording over hoe de intern toezichthouder het toezicht op een doelmatige besteding van rijksmiddelen uitvoert.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur het onvolledige onderdeel in het eerstvolgende jaarverslag opneemt.
De standaard BKA₃ (Uitvoering en kwaliteitscultuur) is als Voldoende beoordeeld, maar voldoet op onderdelen niet aan de wet. In de continuïteitsparagraaf ontbreken onderdelen en het voldoet daarmee niet aan het gestelde in artikel 4 lid 4 RJO.	Het bestuur zorgt ervoor dat in het eerstvolgende jaarverslag is opgenomen: • een volledige beschrijving over de inrichting, werking, resultaten en aanpassingen van het interne risicobeheersings- en controlesysteem.	In het tweede kwartaal van 2024 wordt middels de jaarverslaggeving over 2022 nagegaan of de tekortkoming is hersteld.



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.

Op woensdag 13 april 2022 heeft het bestuur van de Stichting voor Protestants-Christelijk Onderwijs te Ermelo (verder: de stichting) een concept rapport ontvangen van het onderzoek, dat de onderwijsinspectie in de periode van 21 maart tot en met 29 maart 2022 heeft uitgevoerd. De opzet van het onderzoek was eerder meegedeeld:

'Het vierjaarlijks onderzoek bij het bestuur heeft tot doel een antwoord te formuleren op de centrale vraag of het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit waarborgt op de scholen en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer. Tevens gaan we na hoe besturen met hun doelen en ambities voor het onderwijs bijdragen aan de kernfuncties van het onderwijs.

Het onderzoek richt zich op de drie standaarden binnen het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie (BKA). Deze standaarden omvatten (in)richting, uitvoering en evaluatie. De standaarden zijn met elkaar verbonden en vertegenwoordigen samen het stelsel van kwaliteitszorg. Dat betekent dat we deze standaarden in samenhang onderzoeken.'

Op 21 maart 2022 heeft een inleidend en voorlichtend gesprek plaatsgevonden, waarbij de bestuurder en een van de schooldirecteuren aanwezig waren. Afhankelijk van het thema zijn in dit gesprek aangeschoven de controller en de beide kwaliteitsmedewerkers om een toelichting te verzorgen en vragen te beantwoorden. Kort daarna is het onderzoek uitgevoerd op de wijze, zoals beschreven in het rapport en vervolgens kwam het rapport. Het bestuur meent, dat het rapport op belangrijke onderdelen geen recht doet aan de werkelijkheid en heeft daar dus wel wat vragen bij. Het betreft hier met name het oordeel van de onderwijsinspectie over standaard BKA1, visie, ambitie en doelen. Deze standaard wordt als onvoldoende beoordeeld, omdat belangrijke schakels in de kwaliteitszorgcyclus zouden ontbreken. De vraag is dan om welke schakels het gaat en of die ook feitelijk ontbreken. De inspectie constateert, dat voor 2018 er tekortkomingen waren in het sturend vermogen van het toenmalig bestuur, en dat het personeel zich niet veilig voelde. De belangrijkste opdracht voor de nieuwe bestuurder was de cultuur en de veiligheidsbeleving binnen de VPCO Ermelo te verbeteren. Daar is de afgelopen jaren, en met succes, veel in geïnvesteerd. Het bestuur herkent deze constatering. Maar, vervolgens merkt de inspectie op, dat het strategisch beleidsplan van 2019 wel een richting geeft, maar geen concrete herkenbare stippen op de horizon. In het meerjarenbeleidsplan is echter meer dan alleen een richting aangegeven. Er zijn niet alleen richtinggevende uitspraken opgenomen, maar ook zijn uitgangspunten gedefinieerd. In de zgn. werkagenda's, zoals jaarlijks

zijn opgesteld en geëvalueerd gebaseerd op de koers en de uitgangspunten, zijn de stippen steeds herkenbaarder geworden. Ook stelt de inspectie dat de jaarplannen van de scholen te veel gericht zijn op activiteiten en te weinig op duidelijke doelen. Het zou daardoor lastig zijn de plannen op hun inhoud te evalueren. Twee opmerkingen daarover. In de eerste plaats is lastig niet hetzelfde als onmogelijk. Daarnaast zijn jaarplannen per definitie gericht op activiteiten. In veel organisaties heet een van het strategisch meerjarenbeleid afgeleid jaarplan een activiteitenplan. Dat is niet voor niets. De doelen zijn al elders beschreven. Het bestuur kan zich dan ook niet vinden in de zienswijze van de inspectie 'Het bestuur voldoet daarmee niet aan het gestelde in de artikelen 10 en 12, vierde lid van de WPO (...).'

Artikel 10 WPO luidt als volgt: 'Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, bedoeld in artikel 12, vierde lid.'

Artikel 12 lid 4 WPO luidt: 'De beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg omvat in elk geval het zorg dragen voor:

- a. het bewaken dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, bedoeld in artikel 8, zesde lid, en*
- b. het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.'*

Er wordt binnen de stichting zeker een stelsel van kwaliteitszorg uitgevoerd, waarbij we in de fase verkeren om de doelen meer realistisch en ambitieus te (her)definiëren. De vraag is natuurlijk dat als doelen minder concreet zijn geformuleerd dan de inspectie wenselijk acht, of als in de jaarplannen vooral verteld wordt wat men op de school gaat doen, waarom de VPCO niet zou voldoen aan de artikelen 10 en 12 uit de WPO.

Het bestuur is van mening dat de constatering van de onderwijsinspectie onvoldoende gestoeld is op de feiten, feiten, die de inspectie overigens wel degelijk heeft kunnen constateren. Zo is aan de inspectie een Bovenschoolse resultatenanalyse toegezonden, gemaakt door de stafmedewerker onderwijs en kwaliteitszorg. Daaruit blijkt dat er wel degelijk systematisch gelet wordt op de kwaliteit aan de hand van gedefinieerde criteria. Uit datzelfde document blijkt ook dat het bestuur tijdig constateert of een school zwakker wordt, en daarop acteert.

In de alinea, die volgt op het hiervoor besproken gedeelte, verwijt de inspectie het bestuur (opnieuw), dat het onvoldoende stuurt op de basiskwaliteit van het onderwijs. Dat zou blijken uit het volgende:

- Het ontbreekt aan heldere indicatoren en normen voor de*

onderwijsresultaten;

- *Het ontbreekt aan heldere indicatoren en normen voor het pedagogisch-didactisch handelen van de leerkrachten.*

Daardoor zou het bestuur onvoldoende in staat zijn vroegtijdig te signaleren of een school dreigt af te glijden en zo nodig in te grijpen. En ook nu is de conclusie dat het bestuur niet voldoet aan het vereiste van artikel 10 WPO. De directeuren geven ieder op eigen wijze invulling aan die verantwoordelijkheid. Dat klopt. En dat is precies de bedoeling. De directeuren zijn benoemd op basis van hun onderwijskundig leiderschap. Dat betekent niet dat het bestuur niet geïnteresseerd is in de wijze waarop deze professionals leiding geven aan hun school en het team, maar wel dat er een hoge mate van vertrouwen is in hun kennis, vaardigheden en attitudes om leiding te geven. De professionele ruimte die leerkrachten krijgen in het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerlingen (artikel 31a lid 2 WPO) komt mutatis mutandis toe aan directeuren bij het beoordelen van de onderwijsprestaties van hun team. Het bestuur geeft wel degelijk aan wat van hen verwacht wordt, maar zij kunnen dat niet 'leveren', wanneer er niet een groot vertrouwen was, dat zij het verwachte ook daadwerkelijk realiseren. Het bestuur kan daar sterker de leiding in nemen, stelt de inspectie. Zeker dat kan. Maar niet alles wat kan, is ook nodig of verplicht.

De inspectie merkt op dat er onvoldoende aandacht zou zijn voor de uitstroom van leerlingen vanuit de stichting naar het S(B)O.

Desgevraagd had het bestuur u kunnen informeren.

Er is wel degelijk een robuuste zorgstructuur in en rond de scholen van de stichting. De intern begeleiders zijn up-to-date geschoold.

- *Via de lokale educatieve agenda zijn door het bestuur relevante stappen gezet die voor een functionele verbinding met het samenwerkingsverband Zeeluwe, het CJG en de leerplichtambtenaar hebben gezorgd;*
- *De expertise van een aantal individuele leerkrachten en intern begeleiders, bijvoorbeeld op het gebied van gedragsproblemen en hoogbegaafdheid wordt niet alleen in de eigen school maar ook in de andere scholen ingezet;*
- *De uitstroom naar het S(B)O is de afgelopen jaren afgenomen. Dat gaat niet om grote aantallen – gelet op de omvang van de organisatie zou dat ook niet goed mogelijk zijn – maar de krimp is er wel.*

De inspectie wil graag aan het bestuur meegeven, dat burgerschap een vak is, waarbij ook de ontwikkeling van de leerlingen moet worden gemonitord. Het bestuur realiseert zich dat ook ten aanzien van burgerschap leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces dienen te kunnen doorlopen. Het regelmatig monitoren van de ontwikkeling van de burgerschapscompetenties van leerlingen is naar het oordeel van het bestuur zeker van belang, omdat het scholen helpt het onderwijs af te stemmen op de actuele leerbehoefte van leerlingen en bij te stellen op basis van wat de leerlingen

daadwerkelijk hebben geleerd. Het geeft de scholen bovendien informatie over de punten, waarop verdere ontwikkeling van het onderwijs mogelijk of nodig is. Feit is evenwel dat burgerschap bij uitstek gaat over houding en attitude, en het hoeft geen betoog dat leerresultaten op die aspecten van de persoonlijkheid lastig te meten zijn. Het juiste instrumentarium daarvoor ontbreekt vooralsnog. Niettemin dankt het bestuur de inspectie voor de suggestie.

Hoewel het bestuur het nut van het opstellen en uitvoeren van een beleidsrijke begroting onderschrijft is onduidelijk op welke wettelijke bepaling de inspectie haar opmerkingen hieromtrent baseert. Dat geldt in zekere zin ook voor de laatste paragraaf over BKA1. Onze accountant heeft de stukken goedgekeurd, naar het idee van het bestuur op goede gronden.

Op de constatering bij BKA2 en BKA3 gaat het bestuur summier in. De eerste opmerking betreft het feit dat er wel portefeuilles vanuit het directieberaad zijn voor allerlei 'regel'-zaken, maar niet voor onderwijs. Dat mag geen wonder heten: elke directeur heeft onderwijs in zijn portefeuille. Zie de opmerking daarover eerder in deze reactie. De tweede opmerking betreft het expertiseplatform (online-cursussen). Het is juist dat dat platform beëindigd is. Daarmee is – in tegenstelling tot wat de inspectie suggereert – niet de expertise overboord gegooid, maar vanuit de (nieuw benoemde) directeuren en de teams was er meer behoefte aan persoonlijke ontmoetingen, dan aan het in eenzaamheid kennis vergaren. Die achtergrond is wel nodig om de waarneming van de inspectie ('nauwelijks van de grond gekomen en inmiddels beëindigd') in het juiste licht te plaatsen.

Het bestuur dankt de inspectie voor haar rapportage. De feedback, zoals beschreven in haar rapportage, geeft het bestuur, de directeuren, teams en raad van toezicht voldoende bouwstenen voor de toekomst.

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

