Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

St. S.w.v. Waterland PO (2706)

Herstelonderzoek bestuur en samenwerkingsverband

Herstelonderzoek

Datum vaststelling: 27 november 2023

Samenvatting

In november 2020 hebben wij een vierjaarlijks onderzoek bestuur en samenwerkingsverband uitgevoerd bij het bestuur van de Stichting Samenwerkingsverband Waterland Primair Onderwijs, waarbij wij tekortkomingen hebben geconstateerd onder de standaard KA1 Kwaliteitszorg. Binnen het huidige Onderzoekskader 2021 vallen die tekortkomingen onder de standaarden BKA1 Visie, ambities en doelen en BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur. Wij hebben toen met het bestuur afspraken gemaakt over het verbeteren van de kwaliteit van het samenwerkingsverband en in oktober 2022 een herstelonderzoek uitgevoerd. Tijdens dit onderzoek stelden we vast dat de kwaliteit op de standaarden BKA1 en BKA2 opnieuw Onvoldoende was. Vervolgens hebben wij op 20 april 2023 een voortgangsgesprek gevoerd met het bestuur.

Op 1 november 2023 hebben we de kwaliteit opnieuw beoordeeld en het bestuur laat verbeteringen zien op een van de twee genoemde standaarden. We beoordelen de standaard BKA1 als Voldoende maar de standaard BKA2 blijft vooralsnog Onvoldoende.

Context
Het toezichthoudend bestuur heeft het contract met de directeur ad interim verlengd. Tevens is een nieuwe onafhankelijk voorzitter benoemd sinds januari 2023. Zij heeft de opdracht om de rolvastheid van de schoolbestuurders als intern toezichthouder te bewaken en het samenwerkingsverband te begeleiden in het traject naar een nieuwe bestuurlijke inrichting. Na een advies van een externe adviseur en een besluit over de bestuurlijke inrichting kan worden gestart met de werving van een directeur-bestuurder en onafhankelijke leden voor de raad van toezicht.

Wat gaat goed?
Het samenwerkingsverband heeft het herstel van de tekortkoming op het gebeid van het stelsel van kwaliteitszorg (standaard BKA1 Visie, ambities en doelen) gerealiseerd. We beoordelen deze standaard nu als Voldoende.

Wat kan beter?
In de begroting kan bij de verschillende programma's nadrukkelijker een te bereiken doel of effect worden beschreven. Dit kan een beter inzicht geven in het effect van passend onderwijs voor leerlingen en in

Bestuur: Stichting Samenwerkingsverband Waterland Primair Onderwijs
Bestuursnummer: 21440

Nummer samenwerkingsverband: PO2706

Gemeenten binnen de regio: Edam-Volendam, Landsmeer, Purmerend en Waterland

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen:
10 besturen met in totaal 63 scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio: 12.000

Onderzoeksperiode: november 2023

de doelmatigheid van de inzet van de financiële middelen.

Wat moet beter?
De herstelopdracht voor de tekortkomingen in het interne toezicht is nog niet gerealiseerd. Deze herstelopdracht wordt daarom vooralsnog gehandhaafd.

Vervolg
We voeren het herstelonderzoek uit in september 2024. De directeur ad interim houdt de inspectie op pro-actieve wijze op de hoogte van de uitvoering van de herstelopdracht en de ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke inrichting en in het bijzonder het interne toezicht.

Inhoudsopgave

1. Opzet van het herstelonderzoek 5

2. Resultaten herstelonderzoek 6

3. Reactie van het bestuur 9

1. Opzet van het herstelonderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 1 november 2023 een herstelonderzoek uitgevoerd bij de Stichting Samenwerkingsverband Waterland Primair Onderwijs. Dit naar aanleiding van tekortkomingen die we hebben geconstateerd in het herstelonderzoek in november 2022. Dit herstelonderzoek richt zich op de tekortkomingen die we in het onderzoek van 2022 hebben vastgesteld.

Werkwijze
Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur.

Standaard	Onderzocht
Realisatie passend onderwijs	
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	
RPO2 Regionale samenwerking	
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	
Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	
BKA1 Visie, ambities en doelen	•
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog	

Onderzoeksactiviteiten
Het onderzoek bestond uit analyse van documenten van en over het bestuur en het samenwerkingsverband en gesprekken met de ondersteuningsplanraad, het (toezichthoudend) bestuur en de directie.

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 het bestuur bij ons binnengekomen.

Leeswijzer
In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. Paragraaf 2.1 geeft onze oordelen en bevindingen weer op de standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.2.
In hoofdstuk 3 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

2 . Resultaten herstelonderzoek

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

Samenvattend oordeel

Het samenwerkingsverband heeft naar ons oordeel de tekortkoming in de kwaliteitszorg (standaard BKA1) opgeheven. Dit is het resultaat van gericht beleid door het bestuur en de directie.

De uitvoering van de kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur (standaard BKA2) beoordelen we nog als Onvoldoende. Het interne toezicht, als onderdeel van de kwaliteitszorg, heeft nog te weinig ontwikkeling doorgemaakt sinds het vorige onderzoek. Het toezichthoudend bestuur ziet niet voldoende toe op uitvoering van de taken en de uitoefening van bevoegdheden door het bestuur (artikel 17c, aanhef en eerste lid onder b, WPO).

2.1. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

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

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

BKA1. Visie, ambities en doelen
In het verlengde van wat het voortgangsgesprek van 20 april 2023 ons aan inzichten opleverde, constateren wij dat het stelsel van kwaliteitszorg weer verder is uitgewerkt. Het wordt gebruikt om de kwaliteit van passend onderwijs en de dienstverlening door het samenwerkingsverbanden te volgen, te evalueren en te borgen. Er zijn inmiddels kwartaalrapportages opgesteld om inzicht te geven in (tussentijdse) resultaten en om de inzet van de financiële middelen te volgen en deze te verantwoorden. We zien dit als uitingen van een vertrouwenwekkende uitvoering en werking van het kwaliteitszorgsysteem.
Verdere aanvullingen zijn niet zozeer urgent, maar verfijning is nog steeds mogelijk. Zo kunnen in de begroting de programma's met de daaraan gekoppelde budgetten worden aangevuld met meetbare doelen of te bereiken effecten. De begroting wordt daardoor meer beleidsrijk en door de bestedingen te verbinden met de beoogde en bereikte resultaten (waaronder de effecten voor leerlingen) wordt het beter mogelijk uitspraken te doen over de doelmatigheid van de

bestedingen.

We stellen vast dat er sprake is van een stelsel van kwaliteitszorg waarmee we het samenwerkingsverband in staat achten nu en in de nabije toekomst effectief te sturen op de kwaliteit van zijn dienstverlening en het financieel beheer. We concluderen dat de tekortkoming wat betreft de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband is opgeheven en dat daarmee aan de herstelopdracht is voldaan. Standaard BKA1 beoordelen we als Voldoende.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur
We stellen vast dat, nu de kwaliteitszorg als stelsel is vastgesteld en ingevoerd, de directeur en het bestuur beleidsontwikkeling en kwaliteitszorg gericht aansturen. In de uitvoering blijft vooralsnog de tekortkoming bestaan in het interne toezicht. Voor standaard BKA2 is de herstelopdracht nog niet uitgevoerd en dus nog niet gerealiseerd.

Het bestuur heeft voor de bestuurlijke inrichting en de governance advies ingewonnen bij een externe adviseur. Het heeft op basis van dit advies in juni 2023 een beslissing genomen over invoering van een ander bestuursmodel. Er zal een organieke scheiding van bestuur en toezicht worden doorgevoerd: een directeur-bestuurder en een raad van toezicht bestaande uit onafhankelijke leden. De schoolbestuurders zullen zitting nemen in een deelnemersraad die advies aan de bestuurder geeft en die instemmingsrecht heeft voor een aantal bestuurlijke onderwerpen. Het opstellen van profielen voor de functies van directeur-bestuurder en leden van de raad van toezicht is inmiddels in gang gezet evenals de voorbereiding van de wervingsprocedure.

Concrete bestuurlijke veranderingen zijn evenwel nog niet doorgevoerd doordat dat een deel van het bestuursleden van oordeel is dat er meer tijd nodig is om de om nieuwe bestuursstructuur in te voeren. Men wil een aantal bestuurlijke kwesties eerst zelf afronden en de bestuurlijke verhoudingen verbeteren alvorens met de nieuwe structuur te gaan werken. Mogelijk wil men ook zelf nog het ondersteuningsplan op onderdelen bijstellen.
Het bestuur werkt ook nog niet met een intern toezichtkader met criteria voor de uitvoering van het intern toezicht. Het (onafhankelijk) functioneren van het intern toezicht is daardoor momenteel nog niet voldoende gewaarborgd.

Hoewel de intenties van het bestuur op basis van besluitvorming over de bestuurlijke inrichting een positieve indruk maken, is de ontwikkeling van het interne toezicht vooralsnog te beperkt. De herstelopdracht op dit punt blijft daarom staan, alsmede het Onvoldoende oordeel op de standaard BKA2.

2.2. Afspraken over vervolgtoezicht

We wijken voor het vervolgtoezicht af van de reguliere termijn van vier jaar en voeren binnen een jaar opnieuw een herstelonderzoek uit.

Voor de wettelijke tekortkoming krijgt het bestuur een herstelopdracht die in onderstaand schema staat vermeld.

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur Het intern toezicht ziet niet voldoende toe op uitvoering van de taken en de uitoefening van bevoegdheden door het bestuur, waaronder naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, (artikel 17c, eerste lid aanhef en onder b, WPO).	Het bestuur ontwikkelt het interne toezicht zodanig door, dat het de wettelijke taken van de toezichthouder aanwijsbaar uitvoert. Het bestuur informeert op gezette tijden de inspectie schriftelijk over de voortgang.	Wij voeren uiterlijk in september 2024 herstelonderzoek uit om vast te stellen of het bestuur de tekortkoming heeft weggenomen.

3 . Reactie van het bestuur

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

Purmerend, 22 november 2023

BKA1 Kwaliteitszorg
De bevindingen in het rapport zijn herkenbaar. Daar waar verder verfijnd kan worden, zal dat worden opgepakt. De doelen van de activiteiten staan in het activiteitenplan en worden ook betrokken bij de evaluaties en de bestuursspiegelgesprekken. Er zal worden zorggedragen dat deze doelen ook in de meerjarenbegroting worden opgenomen.

BKA2.
De volgende acties heeft het toezichthoudend bestuur inmiddels in gang gezet:

- Werving leden van de Raad van Toezicht en directeur / beoogd bestuurder. Inmiddels is een wervingsbureau geselecteerd. Zodra de leden van de Raad van Toezicht zijn benoemd zal de werkgeversrol worden overgedragen.
- In de tijd totdat de leden van de RvT zijn benoemd, zal het toezichthoudend bestuur een concept toetsingskader opstellen dat zij zullen hanteren en als concept aan de nieuwe RvT zullen aanbieden.
- In de agenda van het toezichthoudend bestuur zullen per agendapunt de rollen van het Toezichthoudend bestuur worden geëxpliciteerd, opdat de toezichthoudende rol beter kan worden uitgevoerd.
- Het toezichthoudend bestuur heeft besloten om gefaseerd toe te werken naar een model met een onafhankelijke Raad van Toezicht, een deelnemersraad en een directeur-bestuurder. De verwachting is dat dit model begin volgend schooljaar (of zo mogelijk eerder) geïmplementeerd zal worden.

De directeur zal de inspectie proactief op de hoogte houden van de voortgang op deze standaard.

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