



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

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

ONDERZOEK BESTUURLIJK HANDELEN STICHTING VOOR EVANGELISCHE SCHOLEN (sVES)

Plaats : Amsterdam
Bestuursnummer : 41661
Onderzoek uitgevoerd op : 21, 26, 27 en 29 november en
2, 3 en 9 december 2013
Rapport vastgesteld op : 30 januari 2014

VASTSTELLING RAPPORT

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen, het personeelsbeleid en de naleving van enkele wettelijke voorschriften bij Stichting Voor Evangelische Scholen (SVES). Het onderzoek vond plaats op 21, 26, 27 en 29 november en 2, 3 en 9 december 2013.

Het rapport is vastgesteld door de hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra dr. A. Jonk te Utrecht op 30 januari 2014.

Inhoud

- 1 Inleiding 5
- 2 Bevindingen 9
- 3 Vervolg van het toezicht 21

Bijlagen

1 Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs heeft op 21, 26, 27 en 29 november en op 2, 3 en 9 december 2013 een specifiek onderzoek op grond van artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) uitgevoerd naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen (inclusief het personeelsbeleid en de naleving van enkele wettelijke voorschriften van de sVES.

Doel van dit onderzoek was na te gaan of het bestuurlijk handelen van sVES van voldoende kwaliteit is om de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs op de diverse scholen duurzaam te waarborgen en te verbeteren.

1.1 Aanleiding

De inspectie maakt zich zorgen over het bestuurlijk vermogen en de mogelijk daarmee samenhangende risico's voor de kwaliteit van het onderwijs op de sVES-scholen, mede in relatie met het zeer onzekere toekomstperspectief van de scholen als gevolg van een te gering leerlingenaantal.

De directe aanleiding voor het onderzoek is gelegen in de recente gebeurtenissen bij een van de scholen onder de sVES, Timon in Rotterdam. Hier heeft de inspectie tijdens een specifiek onderzoek op 31 oktober en 5 november 2013 geconstateerd dat zowel de onderwijskwaliteit als de veiligheid van leerlingen en leraren ernstig in het geding waren¹. Het bestuur had de geconstateerde problemen niet weten te voorkomen en bleek niet in staat te zijn adequaat in te grijpen om de acute risico's met betrekking tot de veiligheid op korte termijn op te lossen. Het bestuur achtte zichzelf bovendien niet in staat om de onderwijskwaliteit binnen korte termijn acceptabel te verbeteren.

Dit heeft ertoe geleid dat het bestuur heeft besloten de school per 1 januari 2014 te sluiten.

De sluiting van Timon heeft directe gevolgen voor de toekomst van een andere school onder de sVES namelijk Talitha in Utrecht. Deze school functioneerde als nevenvestiging van Timon, nadat in 2011 duidelijk was geworden dat deze school niet voldeed aan de stichtingsnorm.

Daarmee is tevens de urgentie van de problematiek rond het toekomstperspectief van alle sVES-scholen vergroot.

In dit onderzoek naar het bestuurlijk handelen is de inspectie nagegaan in hoeverre het bestuur zicht heeft op de onderwijskwaliteit op haar scholen. Ook heeft ze onderzocht in hoeverre het bestuur stuurt op onderwijskwaliteit, deze borgt en – waar nodig – versterkt. Voorkomen moet worden dat een situatie zoals op Timon zich elders ook voordoet.

Daarnaast zijn de financiële positie en het financieel beleid onderzocht, omdat door de geringe leerlingenaantallen op de scholen de levensvatbaarheid van de stichting mogelijk in het geding is.

¹ Rapport van Bevindingen Specifiek Onderzoek naar onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg en naleving wet- en regelgeving EBS Timon; vastgesteld d.d. 7 januari 2014.

Brief van de Staatssecretaris OCW aan de Tweede Kamer betreffende Sluiting EBS Timon te Rotterdam; d.d. 18 november 2013.

Brief van de Staatssecretaris OCW aan de Tweede Kamer betreffende Ingrijpen van de inspectie bij EBS Timon; d.d. 5 december 2013.

Tijdens het specifiek onderzoek op Timon zijn ook tekortkomingen geconstateerd in de naleving van wet- en regelgeving. Zo bleek er onder andere een invalleraar voor de klas te staan die daartoe nog niet bevoegd was. De inspectie heeft daarom besloten bij haar onderzoek naar bestuurlijk handelen van de sVES ook de bevoegdheden van de leraren te betrekken. Daarnaast heeft de inspectie besloten te onderzoeken of andere wettelijke voorschriften worden nageleefd, zoals die op het gebied van de Verklaring omtrent het gedrag (VOG). Tenslotte bleek bij het onderzoek bij Timon dat deze school relatief veel zorgleerlingen had. Daarom heeft de inspectie in het onderzoek naar het bestuurlijk handelen ook gekeken naar de hoeveelheid zorgleerlingen op de andere sVES-scholen en het bestuursbeleid in deze.

1.2 Context en toezichthistorie

SVES vormt ten tijde van het onderzoek het bestuur van zeven basisscholen, verspreid over evenzoveel gemeenten:

- De Toermalijn (30AM) in Tilburg;
- Talitha (30FR-C2) in Utrecht¹;
- Talisha (30FN) in Hoofddorp;
- Tanisha (30FT) in Amsterdam;
- Tamar (30AN) in Den Haag;
- Tabitha (30PN) in Apeldoorn;
- Timon (30FR-C1) in Rotterdam.

De onderwijskwaliteit staat op enkele scholen onder druk. Twee van de zeven scholen hebben een aangepast arrangement zwak (Tanisha en Talisha). Drie scholen hebben inmiddels een basisarrangement (De Toermalijn, Tamar en Talitha). Hiervan had De Toermalijn aanvankelijk een aangepast arrangement zwak en Talitha een aangepast arrangement zeer zwak. Eén school heeft nog geen arrangement aangezien de school vrij recent is gesticht (Tabitha). Timon is op 1 januari 2014 door het bestuur gesloten. De school stond op dat moment onder geïntensiveerd toezicht van de inspectie. Dit op basis van de bevindingen ten tijde van het specifieke onderzoek in oktober en november 2013.

De groei van het leerlingenaantal op de verschillende scholen blijft ver achter bij de prognoses. De aantrekkingskracht van de sVES scholen is minder groot dan het bestuur meende te mogen verwachten.

Het betreft kleine scholen (alle onder de stichtingsnorm), gesticht in 2009 of 2010. Alleen Talitha (Utrecht) is iets ouder (gesticht in 2007). Voor al deze scholen geldt dat het uitermate twijfelachtig is of zij binnen de wettelijke termijn de voor de desbetreffende gemeente geldende stichtingsnorm daadwerkelijk behalen. Als een school de stichtingsnorm (zoals bedoeld in artikel 153 van de WPO) niet tijdig haalt, dan wordt de bekostiging van de school beëindigd. Enkele scholen moeten hier op 1 oktober 2014 aan voldoen, andere op 1 oktober 2015. Twee scholen, De Toermalijn en Tamar, hadden hier zelfs al op 1 oktober 2013 aan moeten voldoen en deden dat niet (zie bijlage 2).

Talitha voldeed op 1 oktober 2012 niet aan de stichtingsnorm. Toen sluiting dreigde is de school een nevenvestiging geworden van basisschool Timon te Rotterdam, de school die per 1 januari 2014 is gesloten. Lopende het onderzoek is door het bestuur besloten Timon en Tanisha samen te voegen onder gelijktijdige opheffing van Timon. In verband met deze samenvoeging is Talitha ondergebracht bij de (samengevoegde) school in Amsterdam (Tanisha).

¹ Sinds 1 januari 2014 is het brinnummer van deze school 30FT-C2

Het beleid van sVES om in de afgelopen jaren over het land gespreid steeds nieuwe scholen te stichten, waarbij sprake is van zeer kleine leerlingenaantallen, is voor de inspectie in december 2012 aanleiding geweest hier vanuit het financieel toezicht een breed onderzoek naar te doen. Naar aanleiding hiervan heeft de inspectie vastgesteld dat er geen sprake was van activiteiten die in strijd zijn met de wettelijke voorschriften. In een gesprek hierover heeft de inspectie er bij het bestuur op aangedrongen dit beleid te beëindigen. Daarbij is door het bestuur van sVES aangegeven dat besloten is (voorlopig) geen nieuwe scholen te stichten.

Tot welke financiële consequenties mogelijke sluiting van een of meer scholen kan leiden en in hoeverre het bestuur hiermee in zijn meerjarenbegroting rekening heeft gehouden, vormt eveneens een onderdeel van dit onderzoek in het kader van geïntegreerd toezicht.

Naast de contacten met het bestuur naar aanleiding van de door de inspectie uitgevoerde onderzoeken op de verschillende scholen, is er de afgelopen jaren veelvuldig contact geweest tussen de inspectie en het bestuur c.q. de bestuurder. Hierbij zijn onder meer afspraken met het bestuur gemaakt over algemeen bestuurlijke zaken, zoals het op orde brengen van de statuten, het aantal zeer kleine scholen en de onderwijskwaliteit van de scholen.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen bestond uit de volgende activiteiten:

- analyse van documenten en gegevens van sVES die al bij de inspectie aanwezig waren;
- analyse van documenten die het bestuur voorafgaand en tijdens het onderzoek heeft toegestuurd;
- gesprekken met het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur, de schoolleiders van alle scholen, de interim manager van Timon, de geschorste directeur van Timon, de leden van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR);
- onderzoek en gesprekken op het administratiekantoor (O.S.G.);
- een afsluitend gesprek met de voorzitter en de secretaris van het dagelijks bestuur.

1.4 Wettelijke legitimatie

De wettelijke legitimatie voor toezicht op bestuurlijk handelen is te vinden in:

- De Wet op het Primair Onderwijs (WPO), in het bijzonder de bekostigingsvoorwaarden. Hierbij gaat het onder meer om de zorgplicht van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs waaronder begrepen:
 - de zorg voor goed bestuurde scholen met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop en met een rechtmatig bestuur en beheer;
 - de verplichting te melden (in het jaarverslag) welke code voor goed bestuur het bevoegd gezag hanteert en waar het eventueel van deze code afwijkt;

In de WPO is tevens geregeld dat de minister bij langdurig tekortschieten van de kwaliteit een school kan sluiten.

- De Wet op het Onderwijstoezicht (WOT), die bepaalt dat de professionaliteit van het bestuur (naast de kwaliteit van het onderwijs, de naleving van wet- en regelgeving en de financiële situatie) als een criterium kan gelden voor de intensiteit van het toezicht.

De inspectie baseert zich bij haar onderzoek op het Toezichtkader PO/VO 2012, waarbij gebruik is gemaakt van de module Kwaliteit Bestuurlijk Handelen. Een overzicht van de bij deze module behorende aspecten en indicatoren staat vermeld in bijlage 1.

De inspectie heeft de naleving onderzocht van een aantal wettelijke voorschriften.

1.5 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de bevindingen en de conclusie van de inspectie.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de wijze waarop de inspectie het vervolg van het toezicht op sVES wil inrichten.

De volgende bijlagen zijn toegevoegd:

Bijlage 1:

Inhoud van de module Kwaliteit Bestuurlijk Handelen

Bijlage 2:

- A. Leerlingenaantallen in relatie tot stichtingsnorm
- B. Toezichthistorie van de afzonderlijke scholen

Bijlage 3:

Onderzoek naar de nakoming van benoembaarheids- en kenbaarheidseisen personeel sVES

Bijlage 4:

Lijst van geraadpleegde documenten

Bijlage 5:

Zienswijze bestuur Stichting Voor Evangelische Scholen (sVES)

2 Bevindingen

In dit onderzoek beantwoordt de inspectie een aantal onderzoeksvragen die betrekking hebben op het bestuurlijk handelen van het bestuur sVES. De hoofdvraag van het onderzoek luidt :

Is het bestuurlijk handelen van de Stichting voor Evangelische Scholen (sVES) van voldoende kwaliteit?

Deze hoofdvraag richt zich op: (a) het bestuurlijk handelen ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs en (in samenhang daarmee) (b) het bestuurlijk handelen ten aanzien van de financiën van de stichting.

De hoofdvraag is vertaald naar de volgende deelvragen:

1. *Hoe functioneert het bestuurlijk handelen op alle bestuurlijke niveaus binnen de stichting?*
2. *Is het bestuur naar verwachting in staat voor 1 augustus 2014 de verantwoordelijkheid voor kwalitatief goed onderwijs op zijn scholen waar te maken, de noodzakelijke (wettelijke en financiële) randvoorwaarden daarvoor in aanmerking nemend?*

In dit hoofdstuk worden de geformuleerde hoofd- en deelvragen van dit onderzoek in samenhang beantwoord.

Nadrukkelijk wordt hier aangegeven dat dit onderzoek zich richt op het functioneren van het bestuur en *niet* op de kwaliteit van de scholen. De onderwijskwaliteit wordt in afzonderlijke toezichttrajecten onderzocht bij de scholen die een aangepast arrangement hebben of die op basis van een kwaliteitsonderzoek nog een arrangement moet krijgen.

Waar sprake is van niet naleving, wordt dat hieronder steeds toegelicht met verwijzing naar de betreffende wet- en regelgeving.

Algemeen beeld

Het bestuurlijk handelen is binnen de sVES weliswaar beschreven, maar functioneert onvoldoende in de praktijk. Dit als gevolg van structurele en culturele factoren. Ook voldoet het bestuurlijk handelen niet in alle opzichten aan de wet- en regelgeving en de Code Goed Bestuur. Dit geldt onder meer voor onderdelen uit de Wet op de Medezeggenschap op Scholen (WMS) en de Wet Primair Onderwijs (WPO) en de bijbehorende regelgeving.

De aandacht van het bestuur is voornamelijk gericht op het reilen en zeilen van alledag. Hoewel de bestuurder veelal op aanwijzing van de inspectie in de afgelopen jaren en ten tijde van dit onderzoek diverse beleidsdocumenten heeft ontwikkeld, ontbreekt het al langdurig aan een richtinggevende visie en een meerjarenbeleid op de verschillende beleidsterreinen onderwijs, personeelsbeleid en financiën. De inspectie heeft dit al vaker vastgesteld en dit ook besproken met het bestuur.

Het bestuur anticipeert onvoldoende op de toekomst.

Veel zaken worden op informele wijze geregeld, waarbij afspraken niet worden vastgelegd. Binnen de organisatiecultuur is onvoldoende ruimte om elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken en vastgelegde procedures. De organisatie is daardoor onvoldoende transparant voor alle betrokkenen binnen de organisatie.

Ook is er sprake van een gebrek aan zelfreflecterend vermogen binnen de organisatie.

Beleidsontwikkeling en interventies vinden veelal plaats op basis van externe druk (onder andere vanuit de inspectie) en worden dan door de bestuurder - zonder dat daar op schoolniveau actief draagvlak voor is gecreëerd- binnen de schoolorganisatie uitgezet. De schoolleiders worden hiermee opdrachtnemers van het bestuur, waardoor het bij hen aan eigenaarschap ten behoeve van de eigen schoolontwikkeling ontbreekt. Hoewel de schoolleiders over handboeken beschikken, worden schoolleiders onvoldoende ondersteund bij het invoeren van de beoogde veranderingen. Dit leidt er toe dat de gerealiseerde kwaliteit uiterst kwetsbaar is. Bovendien is de duurzaamheid ervan onvoldoende gegarandeerd.

Daarbij komt de financiële kwetsbaarheid van het bestuur. Het bestuur is onvoldoende in staat de eigen financiële situatie te analyseren, heeft onvoldoende oog voor de toekomst en heeft te maken met ontoereikende leerlingenaantallen. De financiën van het bestuur zullen in 2014 in zwaar weer komen door de lasten van de sluiting van Timon. Dit alles zorgt ervoor dat de financiële continuïteit van de sVES in het geding is.

Hieronder volgt een toelichting.

Toelichting

A. Structuur van de organisatie

De rechtspersoon heeft een statutair bestuur, maar dit bestuur functioneert niet als zodanig. Taken en verantwoordelijkheden zijn niet duidelijk belegd en van intern toezicht is in de praktijk geen sprake. Ook handelt het bestuur niet altijd overeenkomstig de wet- en regelgeving.

Er is formeel sprake van een (functionele) scheiding in verantwoordelijkheden tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. Deze scheiding is vastgelegd in de statuten van de organisatie, het managementstatuut en het bestuursreglement. Hierin staat dat het dagelijkse bestuur is belast met de dagelijkse gang van zaken binnen de stichting en de dagelijkse leiding van de scholen. In de statuten is ook vastgelegd dat het algemeen bestuur overeenkomstig de wet fungeert als intern toezichthouder. Tevens is vastgelegd dat het bestuur de Code Goed Bestuur onderschrijft.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur bestaat formeel uit twee personen, waarvan alleen de voorzitter bezoldigd bestuurder is. Over de samenstelling van het dagelijks bestuur bestaat ten tijde van het onderzoek onduidelijkheid. In afwijking van de statuten beschouwt de voorzitter het tweede bestuurslid als ambtelijk secretaris en als adviseur. Van gelijkwaardigheid tussen beiden is dan ook geen sprake. Op de website van sVES is lopende het onderzoek de naam van het tweede bestuurslid verwijderd.

De voorzitter van het dagelijks bestuur, hierna de bestuurder, opereert grotendeels alleen, neemt de meeste beslissingen, zorgt voor de noodzakelijke documenten en onderhoudt de directe contacten met de schoolleiders. Uit de gesprekken met leden van het algemeen bestuur en met de schoolleiders komt dit beeld eenduidig naar voren.

Algemeen bestuur

Ook over de samenstelling van het algemeen bestuur heerst onduidelijkheid. Formeel bestaat dit orgaan uit vijf personen die hun taak allen onbezoldigd uitvoeren. Tijdens het onderzoek heeft een bestuurslid zich schriftelijk afgemeld en heeft een tweede mondeling aangegeven haar taken neer te leggen. Op de website van sVES zijn de namen van beide bestuursleden tijdens het onderzoek verwijderd. In hoeverre beide bestuursleden daadwerkelijk zijn afgetreden en per wanneer, is evenwel onduidelijk. De schoolleiders en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad zijn niet formeel over deze bestuurswijziging geïnformeerd.

De statuten vermelden dat het lidmaatschap van het bestuur niet mag leiden tot onverenigbaarheid dan wel strijdigheid van deze functie met het belang van de stichting dan wel tot ongewenste vermenging van belangen (Artikel 9). In strijd met dit statutaire uitgangspunt is dat de echtgenote van één van de twee leden van het dagelijks bestuur lid is van het algemeen bestuur. Dat een dergelijke benoeming heeft kunnen plaatsvinden, duidt erop dat men zich klaarblijkelijk onvoldoende van deze tegenstrijdigheid bewust is of deze voor lief neemt. Het gaat hier echter niet alleen om strijdigheid met de eigen statuten, maar ook met de uitgangspunten van de Code Goed Bestuur, die het bestuur ingevolge artikel 171 van de WPO hanteert.

Het algemeen bestuur behoort volgens de statuten op te treden als toezichthoudend bestuur. De verantwoordelijkheidsverdeling binnen het algemeen bestuur en tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur is onduidelijk.

Hoewel er formeel sprake is van een taakverdeling in het kader van scheiding uitvoering en toezicht binnen het bestuur, houdt men zich hier in de praktijk niet aan. Zo treedt de voorzitter van het algemeen bestuur in de praktijk in bepaalde (crisis)situaties ook op als dagelijks bestuurder. Dit is in strijd met artikel 17c, tweede lid 2 van de WPO. Daarin is bepaald dat de taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder zodanig zijn dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen. Als een interne toezichthouder tevens de rol van penningmeester en dagelijks bestuurder vervult, kan er onvoldoende sprake zijn van een deugdelijke en onafhankelijke uitvoering van intern toezicht. Dat uit de gevoerde gesprekken duidelijk is geworden dat de facto de voorzitter van het dagelijks bestuur de rol van penningmeester (bewaker van de financiën) vervult, doet daaraan niets af.

Het algemeen bestuur geeft in de praktijk geen uitvoering aan de in het managementstatuut vastgelegde structuur waarbij het algemeen bestuur gericht toezicht zou moeten houden op het functioneren van het dagelijkse bestuur. Het algemeen bestuur heeft incidenteel wel contacten met de schoolleiders, maar vergadert niet in afwezigheid van het dagelijks bestuur. Er is geen sprake van een verantwoordingssystematiek waarbij het dagelijks bestuur zich (schriftelijk) verantwoordt aan het algemeen bestuur. Wel beschikt de stichting over het document Planning & Controlecyclus voor schooljaar 2012 – 2013. Hierin staat echter niet aangegeven wanneer en op welke wijze het dagelijks bestuur zich verantwoordt naar het algemeen bestuur. Ook hieruit blijkt dat het algemeen bestuur onvoldoende waarborgen heeft ingebouwd voor een onafhankelijke toezichtuitoefening.

Managementteam

De bestuurder en de schoolleiders vormen samen het managementteam. In het managementstatuut van de sVES wordt dit orgaan het directeurenoverleg genoemd. Hierin staat vermeld dat het directeurenoverleg het forum is waarbinnen de ontwikkeling van de strategie en het beleid van de stichting worden besproken, en waar uitvoeringsaangelegenheden worden afgestemd. Het overleg is gericht op de vorming van draagvlak voor beleidsinitiatieven (artikel 3).

Het managementteam komt drie- tot viermaal per jaar bijeen. Tijdens dit overleg worden soms beleidsmatige onderwerpen besproken, maar veelal praktische en organisatorische zaken. Het overleg heeft hoofdzakelijk een informatief karakter; het managementteam heeft geen functie in de beleidsvoering van de organisatie.

Een gezamenlijke vaststelling van de (financiële) prioriteiten vindt niet plaats. Schoolleiders die ontevreden zijn over de uitkomst, hebben geen mogelijkheid tot correctie of verhaal. Gevolg van deze wijze van organiseren is dat schooldirecteuren weinig inzicht hebben in hun eigen financiën.

Voor de schoolleiders is het algemeen bestuur een vrijwel onbekend orgaan. Zij geven aan dat zij de leden slechts eenmaal per jaar, tijdens de algemene studiedag, ontmoeten. Voor de meeste schoolleiders is de bestuurder de verpersoonlijking van het bestuur.

Medezeggenschap

Alle scholen beschikken over een medezeggenschapsraad. Op sommige scholen was het aantal kandidaten voor de oudergeleding groter dan het aantal te vergeven zetels. Toch werden niet altijd openbare verkiezingen gehouden. In die gevallen trokken enkele kandidaten zich terug of werden zij lid van de ouderraad. De conclusie luidt dat niet op alle scholen waar zich aanvankelijk meer kandidaten hadden aangemeld dan er zetels voor de oudergeleding van de medezeggenschapsraad waren, verkiezingen zijn gehouden met een geheime schriftelijke stemming, zoals artikel 3, tiende lid van de WMS voorschrijft.

Al enige tijd bestaat er binnen de sVES een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR). Dit orgaan leidde tot voor kort een slapend bestaan, maar krijgt sinds dit schooljaar enige vorm. De oudergeleding is nog niet voltallig en pas zeer recent is actie ondernomen deze leemte te vullen. Wel heeft de GMR inmiddels een jaarplan en een jaaragenda opgesteld.

De zittende leden beschikken over een overzicht van wettelijk vastgelegde bevoegdheden en plichten. Toch is voor hen niet geheel duidelijk wat hun rechten en plichten zijn.

De houding van het bestuur ten opzichte van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad is terughoudend. Het bestuur acteert voornamelijk reactief als het gaat om het aanleveren van documenten en informatie. De GMR heeft eerder dit jaar na aandringen van zijn kant en pas na enige tijd de begroting van de stichting gekregen en moest vervolgens zelf om een toelichting vragen. Onduidelijk is wat er van de GMR wordt verwacht als bepaalde onderwerpen aan de orde komen.

Op grond van artikel 11 onder c van de WMS dient de medezeggenschapsraad onder meer vooraf in de gelegenheid te worden gesteld om advies uit te brengen over elk door het bevoegd gezag te nemen besluit over beëindiging van de werkzaamheden van de school. De medezeggenschapsraad heeft echter geen enkele rol gespeeld bij het besluit tot sluiting van Timon. Daarmee heeft het bestuur in strijd met artikel 11 onder c van de WMS gehandeld. De GMR is tot op heden evenmin betrokken bij de discussie over de mogelijke sluiting van andere scholen, i.c. de toekomst van de sVES. Dit had wel moeten plaatsvinden, omdat voor sommige scholen de datum waarop de stichtingsnorm gehaald had moeten zijn reeds gepasseerd is (1 oktober 2013), terwijl voor enkele scholen deze datum zeer nabij is (1 oktober 2014). Voor al deze scholen geldt dat ze of de stichtingsnorm niet gehaald hebben op de desbetreffende datum, of dat de kans zeer groot is dat ze die niet zullen halen.

B. Beleid en besturing

De aandacht van het bestuur richt zich vooral op de dagelijkse gang van zaken binnen de organisatie. Niet alle betrokkenen zijn doordrongen van de penibele situatie van de sVES. Het ontbreekt tevens aan een toekomstvisie.

Welke gevolgen dit heeft voor de beleidsgebieden kwaliteit, financiën en personeel wordt hieronder toegelicht.

I. Kwaliteitsbeleid

Onvoldoende sturing

Het bestuur geeft onvoldoende sturing aan de onderwijskundige ontwikkeling van de scholen. Het ontbreekt aan een duidelijke visie, adequaat instrumentarium, specifieke deskundigheid en kennis van de feitelijke situatie. Het bestuur heeft in 2011 met ondersteuning van de Besturenraad een kwaliteitsplan opgesteld, waarin uitgangspunten voor het kwaliteitsbeleid op de verschillende sVES-scholen zijn vastgelegd. De stichting beschikt echter niet over een meerjarenbeleidsplan waarin de ontwikkeling van de sVES-scholen is beschreven.

Het kwaliteitsplan van de stichting beschrijft de uitgangspunten van het kwaliteitsbeleid op stichtingsniveau. Het kwaliteitsplan vermeldt de instrumenten die de afzonderlijke schoolleiders kunnen inzetten bij het vormgeven van het kwaliteitsbeleid op de eigen school. Ook zijn inmiddels kaders opgesteld met kwaliteitsnormen die voor alle scholen gelden. Ondanks het feit dat in het kwaliteitsplan het systematische en cyclische proces van kwaliteitszorg en monitoring en evaluatie daarvan worden beschreven, functioneert dit systeem niet in de dagelijkse praktijk. De 'kwaliteitsgesprekken' die de bestuurder periodiek met de schoolleiders voert, zijn onvoldoende gestructureerd, zowel in de totstandkoming van de agenda als in de verslaglegging. Doordat hier door de schoolleiders heel verschillend mee wordt omgegaan, bieden deze onvoldoende een waarborg voor kwaliteitsbewaking op stichtingsniveau. De schoolleiders dragen uiteindelijk zelf verantwoordelijkheid voor het opzetten, bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs op hun eigen scholen met als gevolg dat de schoolleiders vanuit een tamelijk autonome positie opereren. Binnen het bestuur ontbreekt een duidelijk beeld van de feitelijke onderwijskwaliteit van de diverse scholen. Het is voor het bestuur dan ook onmogelijk om hierin zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen.

De inspectie heeft mede naar aanleiding van de bevindingen bij Timon onderzoek uitgevoerd naar het aannamebeleid van leerlingen door de sVES en naar de hoeveelheid zorgleerlingen. De sterk achterblijvende leerlingenaantallen zouden er mogelijk toe kunnen leiden dat er (te) veel zorgleerlingen worden aangenomen zonder dat de noodzakelijke expertise aanwezig is om deze leerlingen goed onderwijs te bieden. Uit het onderzoek blijkt dat er op bestuursniveau geen sprake is van afspraken over de aanname van leerlingen. Slechts één van de scholen hanteert een aanname-protocol, waarin afspraken zijn vastgelegd. In de praktijk is echter niet gebleken dat er behalve bij Timon ook op de andere scholen verhoudingsgewijs veel zorgleerlingen zitten. Volgens het bestuur is er ten tijde van het onderzoek stichtingsbreed één rugzakleerling. De bestuurder is vanuit het bestuur aanspreekpunt en verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen van de sVES. Hij geeft hier uitvoering aan door middel van kwaliteitsgesprekken. Deze vinden periodiek op de school plaats. Dit varieert van eens per zes weken tot eens per twaalf weken. De agenda wordt op initiatief van de bestuurder en per gesprek opgesteld, aan de hand van actuele zaken die op de school spelen. De kwaliteitsagenda wordt daarnaast in belangrijke mate bepaald door externe factoren (in casu verbeterpunten die tijdens een inspectiebezoek zijn aangedragen) en niet door eigen sVES-beleid. Van de gesprekken wordt niet structureel verslag gedaan. Er vindt geen uitwisseling met het bestuur plaats over gemaakte afspraken. De PDCA-kwaliteitscyclus is onvolledig en niet gesloten. De *plan*- en *do*-fasen worden niet systematisch en volledig doorlopen en de *check*- en *act*-fasen ontbreken in het geheel. Dit verklaart deels de elders in het rapport geconstateerde grote verschillen (zie paragraaf C Cultuur binnen de organisatie).

Kwetsbare kwaliteit

Aangezien voor alle schoolleiders geldt dat zij niet eerder ervaring als schoolleider hebben opgedaan, dat zij zijn aangesteld als leerkracht en dat zij bovendien slechts beperkt tijd hebben om hun schoolleiderstaken uit te voeren, is er ten aanzien van de kwaliteit van de scholen sprake van een kwetsbare situatie. Een duidelijke visie op kwaliteit van het onderwijs ontbreekt veelal, evenals een goed functionerend systeem voor kwaliteitszorg.

Vrijwel alle sVES-scholen zijn aanvankelijk onder geïntensiveerd toezicht geplaatst, twee zelfs met een aangepast arrangement zeer zwak. Mede door deze externe druk is er in deze scholen geïnvesteerd en zijn onderwijskundige verbeteringen gerealiseerd. Drie scholen hebben inmiddels een basisarrangement. Gezien de hierboven geconstateerde bestuurlijke zwakte, maakt de inspectie zich echter zorgen over de robuustheid van deze verbeteringen. Op het moment dat de school een basisarrangement krijgt, valt immers een groot deel van de externe druk op het realiseren van voldoende onderwijskwaliteit weg. Daarnaast is de kleine schaal van de scholen kwetsbaar; veel hangt af van de kwaliteit van een zeer beperkt aantal schoolleiders en leraren.

Drie scholen hebben op dit moment een basisarrangement (Tamar, De Toermalijn, Talitha). Tanisha en Talisha hebben een aangepast arrangement zwak en zijn geplaatst onder geïntensiveerd toezicht. Tabitha heeft nog geen toezichtarrangement, omdat de school pas onlangs is gestart. Timon is per 1 januari 2014 gesloten.

II Financiële beleid

Strakke sturing op dagelijkse uitgaven

De bestuurder speelt bij het bewaken van de financiën een belangrijke rol. Hij zet de lijnen uit voor het opstellen van de nieuwe begroting, geeft al dan niet toestemming aan de schooldirecteuren voor het doen van belangrijke uitgaven en bewaakt intensief de uitgaven die door de directeuren worden gedaan. Het bestuur heeft daardoor wel zicht op de uitputting van de begroting.

Ook bij de financiële afhandeling van de subsidies die de scholen aanvragen, speelt de bestuurder een belangrijke rol. De bewaking van het budget en de financiële afhandeling van de subsidie naar (meestal) de gemeente ligt in handen van het dagelijks bestuur.

Gericht op het hier en nu

Toch is het financiële beheer niet op orde. Het gebeurt regelmatig dat facturen te lang bij het bestuur blijven liggen, waardoor aanmaningen worden ontvangen om te betalen.

De inspectie heeft bij het bestuur documenten opgevraagd die een analyse bevatten van de huidige of toekomstige financiële situatie of de situatie dat één of meer scholen de stichtingsnorm niet halen; deze zijn echter niet voorhanden. Het bestuur evalueert en analyseert daarom onvoldoende haar eigen financiële situatie. Het heeft wel zicht op de actuele stand van zaken, maar analyseert zijn financiële positie onvoldoende met het oog op de toekomst. Ook ontbreken criteria waarmee het bestuur een evaluatie of analyse kan uitvoeren of de gestelde doelen worden gehaald. Het bestuur heeft daardoor onvoldoende strategisch inzicht in de financiën op middellange termijn. Dit is een belangrijke gemis, gelet op de uiterst kwetsbare situatie van de organisatie.

Het ontbreken van passende maatregelen met het oog op de continuïteit

Het bestuur is zich pas op een laat moment (najaar 2013) gaan beraden hoe te handelen wanneer scholen dreigen de stichtingsnorm niet te halen. Lopende dit traject meldt de bestuurder dat daartoe contact opgenomen zal worden met deskundigen van de Besturenraad. Het bestuur is zich pas na de problemen bij Timon van de urgentie bewust geworden en daadwerkelijk in actie gekomen. Bij dit late handelen spelen nog een algemeen en een specifiek aspect een rol. Het late handelen van het bestuur heeft in het algemeen consequenties voor alle scholen van dit bestuur. Veel scholen van dit bestuur worden binnen een half of anderhalf jaar geconfronteerd met een dreigende sluiting. In een dergelijke situatie mag verwacht worden dat het bestuur tijdig een onderzoek instelt of/hoe de continuïteit van de scholen gewaarborgd kan worden, om de schooldirecteuren, de leerkrachten en andere betrokkenen (bijvoorbeeld de ouders) tijdig te informeren.

Specifiek geldt nog voor beide scholen, die per augustus 2014 op houden te bestaan als de stichtingsnorm niet wordt gehaald, dat het bestuur ten onrechte aangevraagd voor de leerkrachten in vaste dienst van deze scholen. Gevolg is dat het bestuur geconfronteerd zal worden met onnodig hoge financiële lasten in de vorm van wachtgelduitkeringen, die doorlopen als de scholen zijn gestopt.

Financiële situatie van sVES: hoge lasten door sluiting Timon en hoge dreigende lasten in de toekomst

Uit een recent rapport van het administratiekantoor van de sVES blijkt dat de sluiting van Timon te Rotterdam hoge kosten met zich mee zal brengen. Het gaat hierbij om kosten van de inhuur van deskundigen, personeelskosten die na 1 januari 2014 doorlopen, subsidie die terugbetaald moet worden aan de gemeente en kosten van doorlopende contracten die met leveranciers zijn afgesloten. Deze hoge lasten komen voor rekening van het bestuur, zij het dat het bestuur een beroep heeft gedaan op het ministerie van OCW om een tegemoetkoming in deze kosten te verkrijgen.

Het financiële beeld voor 2014 is nog onzeker omdat het bestuur bezig is een aantal structurele maatregelen te treffen om de continuïteit van de scholen (tijdelijk) te waarborgen. Het financiële gevolg hiervan is nog niet duidelijk. Helder is dat de financiën van het bestuur in 2014 in zwaar weer zullen komen. De financiële kosten van de afwikkeling van de sluiting van Timon zullen op de begroting 2014 gaan drukken. Doordat het vaste personeel van Tamar en De Toermalijn niet tijdig in het risicodragend deel van de formatie (rddf) is geplaatst, zal het bestuur in 2014 geconfronteerd worden met afvloeiingskosten. Dit onder de hypothese dat sluiting onafwendbaar is en het personeel niet direct bij andere scholen aan de slag kan, waar het naar uitziet. De bovengenoemde lasten zullen een flink beslag leggen op het eigen vermogen van de stichting en dit mogelijk zelfs overschrijden. Ook de liquiditeit van het bestuur komt dan in gevaar.

Interne discussie ontbreekt

Hoewel de bestuurder inzicht heeft in de feitelijke financiën, heeft de inspectie geen acties waargenomen om dit financiële proces bestuurlijk goed te organiseren. Zo ontbreekt het aan het opvragen bij de schoolleiders van de prioriteiten van de scholen voor het volgend jaar en het bespreken wat stichtingsbreed de prioriteiten moeten zijn, en deze op transparante wijze te verwerken in de begroting en hiervoor het fiat van de GMR te verkrijgen.

Interne verantwoording ontbreekt

Het financieel bestuurlijk handelen wordt onvoldoende onderbouwd, omdat gebleken is dat er nauwelijks (analytische) financiële rapportages aanwezig zijn. Ook van gemaakte afspraken wordt weinig vastgelegd. Zo zijn de uitkomsten van de besprekingen over de begroting 2013 niet in een verslag opgenomen.

De financiële stromen zijn daardoor weinig inzichtelijk. Slechts in zeer beperkte mate rapporteert het bestuur over het financiële beeld in interne rapportages, en worden de uitkomsten schriftelijk gedeeld met de leden van het toezichthoudend bestuur en de schooldirecteuren. Veel wordt mondeling met elkaar uitgewisseld. Rapportages over de uitputting worden ook niet actueel gehouden.

Magere externe verantwoording

Het administratiekantoor voert de salaris-, de facturen- en de personeelsadministratie uit. De administratie van de facturen en van de salarissen op het administratiekantoor is op orde. Het gebeurt echter regelmatig dat het bestuur facturen te laat bij het administratiekantoor aanlevert, waardoor dat kantoor aanmaningen tot betaling ontvangt. Tijdige communicatie van het administratiekantoor over de facturen naar het bestuur kan bijdragen om dit proces te verbeteren (laat onverlet de verantwoordelijkheid die het bestuur op dit punt zelf heeft).

Het bestuur verantwoordt zich onvoldoende over het financiële beleid. Dit heeft enerzijds te maken met de tijdigheid van de verantwoording, anderzijds met de inhoud. Op grond van artikel 171 (eerste lid onder b) van de WPO en artikel 2 (derde lid, van het Besluit informatievoorziening WPO/WEC) dient het bevoegd gezag voor 1 juli van het jaar volgend op het kalenderjaar de jaarrekening naar DUO te sturen. De jaarrekening over 2012 is op 15 juli 2013 ontvangen bij DUO. Daarmee heeft het bestuur niet voldaan aan de wettelijke termijn van uit artikel 2 (derde lid) van het Besluit informatievoorziening WPO/WEC. Wel is de jaarrekening voorzien van een goedkeurende controleverklaring door de accountant. Daarnaast is de inhoud van de verantwoording mager: in het jaarverslag 2012 wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op de vraag of de scholen de stichtingsnorm zullen halen, en wat de gevolgen zouden zijn indien dat niet lukt.

Rechtmatige besteding van de middelen

De inspectie heeft geen signalen waaruit blijkt dat het bestuur de middelen niet rechtmatig verwerft en besteedt. De accountant heeft bij de jaarrekening 2012 een verklaring afgegeven dat de middelen van het bestuur in dat jaar rechtmatig zijn besteed. Ook zijn geen andere signalen ontvangen die wijzen op een onrechtmatige bekostiging of besteding van middelen, of andere signalen van binnen of buiten het bestuur, die de inspectie noopten tot verder onderzoek.

Externe ondersteuning

Een mogelijk onzekere factor ligt in de continuïteit van de financiële administratie. Het bestuur wordt nu bij zijn financiële taken ondersteund door een administratiekantoor. Dit kantoor speelt zowel wat betreft de opbouw van de nieuwe begroting, als de registratie van inkomsten en uitgaven, een belangrijke rol. Het bestuur overweegt vanuit kostenoverwegingen vanaf 2014 over te gaan naar een ander administratiekantoor. Een overgang juist in deze roerige periode brengt een extra risico mee voor het bestuur.

III Personeelsbeleid

Veel personeelsdossiers niet op orde en geen eenduidig personeelsbeleid

Het bestuur heeft de wettelijke eisen ten aanzien van de benoembaarheid van het personeel en de kenbaarheid daarvan, zoals neergelegd in de artikelen 32, 32b en 59 WPO niet nageleefd. De personeelsdossiers zijn onoverzichtelijk, ongeordend en incompleet. Functioneringsgesprekken worden niet met alle personeelsleden gevoerd en men komt niet systematisch terug op eerder gemaakte afspraken. Ook ontbreekt een eenduidige relatie tussen gevoerde personeelsgesprekken en de persoonlijke ontwikkelingsplannen. Het bestuur investeert onvoldoende in deskundigheidsbevordering van haar personeelsleden. Soms vinden scholingsbijeenkomsten voor teams plaats, maar van een gericht nascholingsbeleid is geen sprake.

Doordat veel onderwijsgeevenden een tijdelijk contract hebben, dat al dan niet (half)jaarlijks wordt verlengd, is hun betrokkenheid bij de sVES als organisatie gering. Omgekeerd lijkt het voor de sVES niet rendabel om veel in haar (tijdelijke) personeelsleden te investeren.

Ook heeft de inspectie vastgesteld dat niet in alle gevallen de arbeidscontracten door betrokkenen ondertekend zijn.

Functioneringsgesprekken

De schoolleiders geven unaniem aan dat zij (in principe) jaarlijks een functioneringsgesprek met hun teamleden voeren. Met de verslaglegging wordt per school verschillend omgegaan. Niet in alle gevallen wordt hiervan een verslag gemaakt. Gebeurt dit wel dan houden de schoolleiders deze op school in het dossier van de betreffende leraar.

Nader onderzoek op één van de scholen wees uit dat wat door de schoolleider als functioneringsgesprekken werd aangeduid (met dito verslaglegging), feitelijk neerkwam op een neerslag van bevindingen die gedurende het jaar naar aanleiding van klassenbezoeken door de schoolleider waren verzameld. Het verslag was niet in alle gevallen bij de betrokken leraar bekend. Ook bleek dat er geen specifieke functioneringsgesprekken waren gevoerd. De verschillen tussen scholen (en de wijze waarop de schoolleiders hiermee omgaan) tonen aan dat er op bestuursniveau weliswaar kaders zijn geformuleerd, maar dat controle op de feitelijke uitvoering ontbreekt.

De bestuurder voert in principe jaarlijks functioneringsgesprekken met de schoolleiders. Dit gebeurt echter niet structureel met iedere schoolleider. Soms maakt het functioneringsgesprek van de schoolleiders onderdeel uit van een kwaliteitsgesprek. Voor het functioneringsgesprek met de schoolleiders wordt geen vast format gebruikt. Het is niet helder of deze gesprekken in alle gevallen tweezijdig zijn (geweest).

Van deze functioneringsgesprekken wordt geen gezamenlijk gedeeld (en later ondertekend) verslag gemaakt. Zowel de bestuurder als de schoolleider maakt hiervan voor zichzelf aantekeningen. De personeelsdossiers van de schoolleiders bevatten dan ook geen (ondertekende) verslagen van de gevoerde functioneringsgesprekken.

Onvoldoende nakomen benoembaarheids- en kenbaarheidseisen personeel sVES

De inspectie heeft van het administratiekantoor van het bevoegd gezag een overzicht ontvangen van de personele bezetting op 27 november 2013. Op dat moment had het bevoegd gezag 37 personeelsleden in dienst. De inspectie is nagegaan of de volgende documenten in de personeelsdossiers aanwezig zijn: verklaring omtrent gedrag (VOG), de akte van benoeming en bevoegdheid en het bekwaamheidsdossier. In dit verband zijn ook de websites van de afzonderlijke scholen geraadpleegd alsmede het Formatievoorstel 2013-2014 van het bevoegd gezag.

Uit de artikelen 3 en 3a van de WPO volgt dat schoolonderwijs slechts mag worden gegeven door degene die daartoe bevoegd is en die in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens,

Ook voor onderwijsondersteunende werkzaamheden (als bedoeld in artikel 32a, derde lid, van de WPO) geldt dat deze slechts mogen worden verricht door degene die in het bezit is van een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven ingevolge de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Dit volgt uit artikel 3a, eerste lid, onder a van de WPO.

Op grond van artikel 32, tweede lid, onder a van de WPO geldt dat tot (adjunct-) directeur en leraar door het bevoegd gezag slechts diegenen kunnen worden benoemd (of tewerkgesteld zonder benoeming) die in het bezit zijn van een verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Het bestuur draagt op grond van artikel 59, vierde lid, van de WPO ervoor zorg dat afschriften van de bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond, de geschiktheidsverklaringen, van de verklaringen omtrent het gedrag, alsmede van de akten van benoeming van het aan de school verbonden personeel worden bewaard.

Uit bovengenoemd onderdeel van het onderzoek blijkt onder andere dat van 86% van het aantal personeelsleden geen actuele akte van benoeming overlegd kon worden en dat van ongeveer een derde van de personeelsleden (32%) geen Verklaring omtrent gedrag aanwezig is in het personeelsdossier. Ook blijkt dat van meer dan de helft van de personeelsleden (57%) geen bekwaamheidsgegevens in de personeelsdossiers zijn aangetroffen.

De conclusie uit het bovenstaande is dat het bevoegd gezag de wettelijke verplichtingen uit de artikelen 32, eerste en tweede lid, onder a, 32b en 59, vierde lid van de WPO niet naleeft. Deze onderzoeksresultaten hoeven niet te betekenen dat leraren onbevoegd zijn of geen VOG kunnen krijgen of hebben gekregen. De inspectie heeft in de korte tijd waarin het onderzoek moest worden uitgevoerd hiervan geen compleet beeld kunnen krijgen.

Wel betekent dit dat het bestuur geen zorg heeft gedragen dat afschriften van de bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond, de geschiktheidsverklaringen, de verklaringen omtrent het gedrag, alsmede van de akten van benoeming van het aan de school verbonden personeel worden bewaard.

In bijlage 3 zijn de gegevens van dit aanvullende onderzoek op hoofdlijnen opgenomen.

C. De cultuur binnen de organisatie

Er heerst binnen de sVES een weinig professionele en transparante cultuur. Taken en verantwoordelijkheden worden naar eigen inzicht van de betrokkenen ingevuld. Ook ontbreken duidelijke standaarden, doordat gemaakte afspraken niet worden vastgelegd. Men is niet gewend elkaar aan te spreken, wanneer iemand zich niet aan gemaakte afspraken houdt.

Besluiten worden met name door de bestuurder genomen en onvoldoende vastgelegd. Dit leidt tot onduidelijkheden ten aanzien van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het mandaat van de schoolleiders is daardoor niet duidelijk.

Intern gericht

Bestuursleden zijn gerekruteerd uit kleine kring en kennen elkaar persoonlijk. De voorzitter van het algemeen bestuur heeft veelvuldig informeel contact met de bestuurder. Het is niet vanzelfsprekend dat beide voorzitters de uitgewisselde informatie delen met de overige leden van het bestuur.

Bij de overige bestuursleden is onvoldoende specifieke deskundigheid aanwezig en ontbreekt een duidelijke taakverdeling. Daarenboven wordt men onvoldoende systematisch voorzien van informatie.

Het past echter niet binnen de cultuur van de organisatie om elkaar kritisch te bevragen. Zolang men te horen krijgt dat alles goed gaat, accepteert men dit en is er geen reden tot twijfel of behoefte aan bewijsvoering. Het bestuur is sterk intern gericht.

Weinig tegenspel

De bestuurder heeft veelvuldig contact met de individuele schoolleiders (veelal via de telefoon of via e-mail). In deze bilaterale overleggen worden de schoolleiders grotendeels eenzijdig geïnformeerd over beleidsdocumenten en richtlijnen en over diverse dagelijkse zaken. De meeste schoolleiders hebben weinig ervaring en zijn niet in de functie van schoolleider benoemd, maar als groepsleerkracht met extra taken. Het ontbreekt de meesten aan voldoende deskundigheid, visie en ervaring om in de gesprekken met de bestuurder een gelijkwaardige gesprekspartner te zijn en voldoende tegenspel te bieden. Door gebrek aan informatie en ervaring zijn schoolleiders ook in het managementteam onvoldoende in staat weerwoord te geven. Dit overleg tussen schoolleiders en bestuurder vindt vooral plaats in de mededelingensfeer en beperkt zich doorgaans tot praktische zaken als het gezamenlijke kamp voor de leerlingen in de hogere groepen. De meeste schoolleiders lijken te berusten in deze gezagsverhouding en de positie die zij hebben ten opzichte van het bestuur.

Grote verschillen

De bestuurder heeft op bestuursniveau diverse handboeken opgesteld, met daarin procedures en richtlijnen, en deze binnen de organisatie verspreid. Toch blijft de feitelijke implementatie ervan grotendeels achterwege of is er sprake van grote verschillen tussen de diverse scholen. Dit omdat er onvoldoende aandacht is voor het creëren van draagvlak. Daarnaast is er te weinig aandacht voor de randvoorwaarden (kunnen scholen leveren wat er wordt verondersteld) en ontbreekt veelal een deugdelijk implementatie- en monitoringstraject. De schoolleiders worden hierbij dus in belangrijke mate aan hun lot overgelaten. Mede door de grote afstanden, het geringe aantal gemeenschappelijke contacten en de wetenschap dat er veelal geen sprake is van controle achteraf, zoeken de schoolleiders noodgedwongen hun eigen weg. Met als gevolg dat er ondanks de ogenschijnlijke strakke sturing van bovenaf onderling grote verschillen ontstaan. Hoewel het bestuur deze verschillen enerzijds cultiveert, is het onvoldoende in staat te grote verschillen te reguleren. Op papier lijkt alles goed geregeld te zijn, in de praktijk blijkt dit niet het geval.

De door de bestuurder ingestelde kwaliteitsgesprekken zijn mede bedoeld om zicht te blijven houden op de feitelijke stand van zaken op de scholen. Doordat er van deze overleggen echter geen verslagen worden gemaakt en afspraken niet worden vastgelegd, hebben deze een te vrijblijvend karakter. Daarmee is onvoldoende gewaarborgd dat zaken worden uitgevoerd zoals bedoeld. Daarnaast heeft de bestuurder niet echt zicht op de actuele situatie en de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. Als sturingsmechanisme voldoen deze gesprekken dan ook niet.

De inspectie stelt vast dat er in de loop van het onderzoek met name ten aanzien van de verslaglegging verbetering optreedt.

Conclusie

De inspectie concludeert dat het bestuurlijk handelen van de sVES van onvoldoende kwaliteit is.

Uit het onderzoek is gebleken dat het bestuurlijk handelen op de verschillende niveaus niet naar behoren functioneert. Daarnaast voldoet het bestuur op verschillende onderdelen niet aan zijn wettelijke verplichtingen en wordt niet aan de financiële randvoorwaarden voldaan om op een redelijke termijn te kunnen spreken van een financieel gezonde en levensvatbare stichting.

Er is sprake van een bestuurlijke kwetsbaarheid die grote risico's met zich meebrengt voor de kwaliteit van het onderwijs.

Bovenstaande in ogenschouw nemend heeft de inspectie er onvoldoende vertrouwen in dat het bestuur onder de huidige omstandigheden in staat is om voor 1 augustus 2014 zijn verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken voor duurzaam kwalitatief goed onderwijs op zijn scholen.

3 Vervolg van het toezicht

De inspectie heeft geconstateerd dat uw bestuur wet- en regelgeving op bepaalde punten niet naleeft. Over de elementen van de wet- en regelgeving die niet worden nageleefd maakt de inspectie afzonderlijke afspraken met het bestuur.

De inspectie zal het vervolg van het toezicht als volgt inrichten.

Het is duidelijk dat het bestuur van de sVES een aantal fundamentele beslissingen moet nemen over de toekomst. Deze moeten zowel gaan over het toekomstperspectief van de scholen als over de toekomst van het bestuur zelf.

Het bestuur van de sVES heeft tijdens het onderzoek verschillende scenario's geschetst voor de toekomst van de scholen:

- a) voortzetting van de huidige scholen, voor zover dat bekostiging technisch mogelijk is;
- b) onderbrenging van een of meer scholen bij een ander schoolbestuur (landelijk of lokaal);
- c) onderbrengen van de leerlingen (en zo mogelijk ook personeel) bij scholen van andere besturen.

Het bestuur heeft aangegeven de voorkeur te hebben voor een combinatie van de scenario's a en b.

Ten aanzien van het bestuur zelf zal ook besluitvorming dienen plaats te vinden. Gegeven de voorafgaande conclusies, de grote bestuurlijke kwetsbaarheid en niet in de laatste plaats het belang van de leerlingen is het naar de mening van de inspectie zeer twijfelachtig of het huidige bestuur bij machte is scenario a en/of b op een verantwoorde en vertrouwenwekkende manier te realiseren.

De inspectie ziet uitsluitend toekomst voor de sVES als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. Het bestuur kan garanderen dat er op zijn scholen sprake is van duurzaam kwalitatief onderwijs op basis van een solide financiële basis.
2. Er is een zodanige professionalisering van het bestuur en het bestuurlijk handelen dat het bestuur de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs kan borgen.

De inspectie vraagt het bestuur uiterlijk op 1 april 2014 een helder en weloverwogen besluit te nemen over de toekomst en een daaraan gekoppeld plan van aanpak op te stellen waarin de gevolgen van de besluitvorming en de daarvoor te nemen stappen worden onderbouwd en worden uitgewerkt. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan maakt de inspectie nadere afspraken met het bestuur over de concrete inrichting van het vervolgtoezicht.

Bijlage 1

Inhoud van de module Kwaliteit Bestuurlijk Handelen

A Voorwaarden voor bestuurlijk handelen

- Feitelijke inrichting van het bevoegd gezag;
- Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het bevoegd gezag;
- Het behoorlijk functioneren van het intern toezicht;
- Het werken vanuit een open en integere bestuurscultuur binnen zowel het bestuur als het interne toezicht;
- Het functioneren van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
- Het tijdig beschikbaar zijn van het jaarverslag.

B Strategisch beleid en randvoorwaarden als basis voor bestuurlijk handelen

- Het hebben ontwikkeld van een strategisch beleid op het gebied van de kwaliteit en de financiële en personele randvoorwaarden door het bestuur;
- Het bewaken van de randvoorwaarden door het bestuur.

C Bestuurlijk handelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit

- Het zicht hebben op de kwaliteit van scholen door het bestuur;
- Het evalueren en analyseren van de kwaliteit van de scholen door het bestuur;
- Het planmatig werken aan behoud en verbetering van de kwaliteit van de scholen door het bestuur;
- Het borgen van de kwaliteit van de scholen door het bestuur;
- Het zich verantwoorden over de kwaliteit van de scholen door het bestuur.

D. Bestuurlijk handelen ten aanzien van financiën

- Het zicht hebben op de financiële situatie (binnen en buiten de eigen organisatie) van het bestuur;
- Het evalueren en analyseren van de financiële situatie door het bestuur;
- Het rechtmatig verwerven en besteden van middelen door het bestuur;
- Het nemen van passende maatregelen indien de financiële situatie dat vereist door het bestuur;
- Het zich verantwoorden voor het financiële beleid door het bestuur.

E. Resultaten van het bestuurlijk handelen

- Het bereiken van voldoende resultaten op alle scholen door het bestuur;
- De financiële gezondheid van het bestuur.

Bijlage 2

A. Leerlingenaantallen in relatie tot stichtingsnorm

		2 0 0 7	2 0 0 8	2 0 0 9	2 0 1 0	2 0 1 1	2 0 1 2	2 0 1 3	2 0 1 4	2 0 1 5	2 0 1 6	2 0 1 7
30AM	De Toermalijn			14	20	26	22	21*				
30AN	Tamar			20	49	72	91	117*				
30FN	Talisha				5	10	17	19			220	
30FR-C1	Timon				18	59	66	56			303	
30FR-C2	Talitha	"--	"--	26	40	30	44**	60				
30FT	Tanisha				16	30	45	47			322	
30PN	Tabitha						"--	13				200
30FP	De Triangel			"--	13	ander bestuur						

21 feitelijk aantal leerlingen op teldatum 1 oktober 2013 **272** vereist aantal leerlingen op basis van stichtingsnorm

* De Toermalijn en de Tamar voldeden op teldatum 1 oktober 2013 niet aan het aantal leerlingen dat zij op grond van de stichtingsnorm zouden moeten hebben.

**Talitha had tot 2012 een eigen brinnummer (29VF). Had na vijf jaar niet voldoende leerlingen en is per 1 augustus 2012 als nevenvestiging aan Timon gehangen. Vanaf dat moment was het brinnummer: 30FR-C2. Sinds 1 januari 2014 is dit brinnummer nogmaals gewijzigd, omdat de school na de sluiting van Timon als nevenvestiging aan Tanisha is gehangen. Het brinnummer is sindsdien 30FT-C2.

B. Toezichthistorie van de afzonderlijke scholen

Brin	Naam	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
30AM	De Toermalijn			gestart	kennis		KO	OKV
30AN	Tamar			gestart	kennis		KO	"ws
30FN	Talisha				gestart		kennis m	KO
30FR-C1	Timon				gestart		kennis m	KO*
30FR-C2	Talitha	gestart		kennis		KO+OV	TKO	OKV
30FT	Tanisha				gestart	I.O./K O	TKO	OKV
30PN	Tabitha						gestart	kennis
30FP	De Triangel				gestart	I.O.	ander bestuur	

* Timon na incidenteel onderzoek oktober/november 2013 aangepast arrangement zeer zwak.

	nog geen toezichtarrangement toegekend
	Basisarrangement
"ws	Basisarrangement met waarschuwing (op basis van expertanalyse)
	Aangepast arrangement zwak
	Aangepast arrangement zeer zwak
gestart	in dit schooljaar is de school gestart
kennis	in dit schooljaar heeft een kennismakingsgesprek plaatsgevonden bestuur, directie, inspectie
I.O.	incidenteel onderzoek

Bijlage 3

Onderzoek naar de nakoming van benoembaarheids- en kenbaarheidseisen personeel sVES

De benoembaarheids- en kenbaarheidseisen met betrekking tot het personeel van een basisschool staan in artikel 32 van de Wet op het primair onderwijs (WPO). Zij houden, kort gezegd in, dat het personeel in het bezit moet zijn van:

- a. een verklaring omtrent het gedrag (VOG),
- b. van een bewijs waarmee de bekwaamheid voor de vervullen functie wordt aangetoond en
- c. niet van het geven van onderwijs of het vervullen van een ondersteunende functie mag zijn uitgesloten.

De VOG mag bij de overlegging aan het bevoegd gezag niet ouder zijn dan 6 maanden.

Onderwijspersoneel (godsdienstleraren uitgezonderd) moet in het bezit zijn van een door een universiteit of hogeschool afgegeven bewijs van bekwaamheid waaruit blijkt dat betrokkene is opgeleid als leraar basisonderwijs. Schoolleiders die geen lesgevend taken vervullen moet in het bezit zijn van een bewijs dat zij minimaal een HBO-opleiding met goed gevolg hebben afgesloten.

Voor ander niet onderwijzend personeel gelden (vooralsnog) geen bekwaamheids- en kenbaarheidseisen.

De kenbaarheidseisen staan in artikel 32a en met betrekking tot het bijzonder onderwijs verder in artikel 59, lid 2 en 4, WPO.

Artikel 32a WPO schrijft voor dat het bevoegd gezag voor elk personeelslid in functies waarvoor bekwaamheids- en kenbaarheidseisen zijn vastgesteld (leidinggevenden en leraren) moet beschikken over geordende gegevens met betrekking tot de bekwaamheid en het onderhouden daarvan.

Lid 2 en 4, van artikel 59 WPO schrijven voor dat elk personeelslid in het bezit dient te zijn van een door het bevoegd gezag en hemzelf ondertekende akte van benoeming en dat het bevoegd gezag er zorg voor dient te dragen dat afschriften van de bewijsstukken waarmee de bekwaamheid wordt aangetoond, van de verklaringen omtrent het gedrag en van de akten van benoeming worden bewaard.

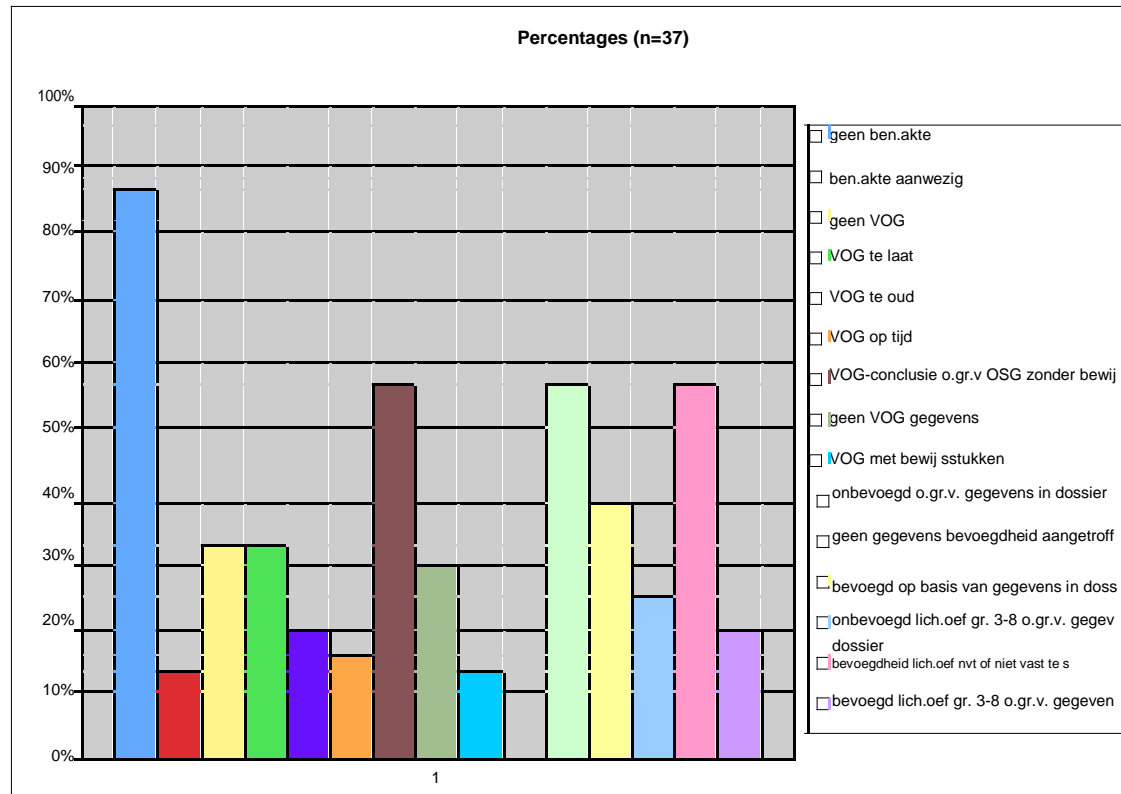
De inspectie is met betrekking tot het personeel van de Stichting Voor Evangelische Scholen (sVES) nagegaan of aan deze benoembaarheids- en kenbaarheidseisen is voldaan.

Uitgangspunt bij het onderzoek is geweest het door het administratiekantoor van het bevoegd gezag, t.w. OSG, vestiging Leiden, overgelegde overzicht van de personele bezetting op 27 november 2013. Op dat moment had het bevoegd gezag 37 personeelsleden in dienst. Met betrekking tot deze personeelsleden is nagegaan of er voor hen een personeelsdossier was en welke gegevens daarin waren opgeslagen en of er daarnaast nog andere bronnen waren met voor het onderzoek relevante gegevens. Dat bleek het geval met betrekking tot buiten de dossiers bewaarde akten van benoeming en verklaringen omtrent het gedrag. Ook de websites van de afzonderlijke scholen zijn geraadpleegd alsmede het Formatievoorstel 2013-2014 van het bevoegd gezag.

De algemene conclusie uit het onderzoek is dat het bevoegd gezag verregaand in gebreke is gebleven in de nakoming van zijn verplichtingen uit artikel 32, 32a en 59 WPO.

De bevindingen uit het onderzoek zijn samengevat in twee grafieken.

De eerste grafiek geeft in percentages weer in hoeverre met betrekking tot het personeel is voldaan aan het vereiste omtrent de aanwezigheid van een actuele akte van benoeming, omtrent de VOG en omtrent de akte van bekwaamheid



Uit bovenstaande grafiek volgt:

- dat van 86% van de personeelsleden geen actuele akte van benoeming (een akte van benoeming in vaste dienst of in tijdelijke dienst door lopend tot na 27-11-2013) overgelegd is kunnen worden.
- dat met betrekking tot 32% van het aantal personeelsleden geen VOG aanwezig is in het personeelsdossier;
- dat voor eveneens 32% van het aantal personeelsleden geldt dat zij een VOG hebben die werd afgegeven nadat de benoeming bij het bevoegd gezag al was ingegaan;
- dat voor 19% van het aantal personeelsleden geldt dat hun VOG bij het ingaan van de benoeming ouder was dan 6 maanden of dat er geen afschriften van akten van benoeming aanwezig waren die kunnen bevestigen dat er tussen de eerste overlegging van de VOG geen onderbreking in de reeks van benoemingen is geweest van meer dan 6 maanden;
- dat bij 16% van het aantal personeelsleden (6 personen) bij het ingaan van de benoeming een geldige VOG is overgelegd.
- dat van 57% van het aantal personeelsleden geen bekwaamheidsgegevens in de personeelsdossiers werden aangetroffen
- dat zes personeelsleden (16%) bevoegd zijn voor het geven van onderwijs in lichamelijke oefening aan de groepen 3-8. Aanvullend kan hierover nog worden opgemerkt dat dit niet inhoudt dat alle lessen lichamelijke oefening door bevoegde leerkrachten worden gegeven. Uit de dossiers blijkt niet dat er op De Toermalijn, Talisha, Timon en Talitha een personeelslid met deze bevoegdheid is aangesteld. Op Tanisha wordt volgens de schoolgids het gymnastiekonderwijs verzorgd door een vakleerkracht, maar deze persoon komt niet voor in het overzicht van de personele bezetting.

Bijlage 4

Lijst van geraadpleegde documenten

- Statutenwijziging/Omzetting Stichting voor Evangelische Scholen
- Bestuursreglement van de Stichting voor Evangelische Scholen
- Managementstatuut van de Stichting voor evangelische Scholen
- Planning en controlecyclus voorschooljaar 2012 – 2013
- Begroting 2013 Stichting voor Evangelische Scholen
- Jaarrekening 2012 Stichting voor Evangelische Scholen
- Controleverklaring van de onafhankelijke accountant (Horlings)
Betreft Jaarrekening 2012
- Bestuursverslag Stichting voor Evangelische Scholen Verslagjaar 2012
- Begeleiding nieuwe leerkrachten
- Verslag schoolbezoek bestuur sVES Tanisha
- Verslag directeurenoverleg sVES
- Jarenplanning bewaking kwaliteit van het onderwijs op Talisha
- Plan van Aanpak ter verbetering van de opbrengsten op Tamar 2013 – 2014
- Jaarplanning 2013 – 2014 Tamar
- Overzicht teamvergaderingen/studiedagen, etc. 2013 – 2014 Tamar
- Planning en controlecyclus voor schooljaar 2012 – 2013
- Overzicht aanstellingen/contracten op de sVES scholen
- Verslag schoolbezoek bestuur sVES Talitha
- Agenda vergadering GMR, donderdag 12 december 2013
- Financiële Analyse sluiting Timon; O.S.G.
- Kwaliteitsplan Stichting voor Evangelische Scholen

Bijlage 5

Zienswijze bestuur Stichting Voor Evangelische Scholen (sVES) op Rapport van bevindingen onderzoek bestuurlijk handelen d.d. 30 januari 2014

Het bestuur onderschrijft in grote lijnen de constatering van Inspectie dat zijn bestuurlijk handelen op diverse punten verbetering behoeft, om de continuïteit en de onderwijskwaliteit van de sVES-scholen te borgen. Het bestuur onderkent dat de bestuurlijke praktijk op belangrijke onderdelen niet strookt met het beleid zoals dat binnen de sVES in documenten is neergelegd. In het op te stellen plan van aanpak zal het bestuur aangeven op welke wijze het invulling zal geven aan het noodzakelijke verbetertraject.

Niettemin hecht het bestuur er aan te benadrukken dat er binnen de sVES-scholen aanzienlijke vooruitgang is geboekt ten aanzien van de onderwijskwaliteit. Tanisha heeft weliswaar (nog) een aangepast toezichtarrangement, maar werd daarvoor nog aangemerkt als 'zeer zwak'. Ook de school Talitha heeft een positieve ontwikkeling doorgemaakt, waardoor zij - met Tamar- een basisarrangement heeft. Juist voor zeer kleine scholen als die van de sVES, is dat een grote prestatie. Het onderzoek van de Inspectie betrof niet de onderwijskwaliteit maar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen. verbeterlagen op de verschillende scholen, die ook door de Inspectie zijn geconstateerd, geven ook blijk van (naast de enorme inzet van de schoolteams zelf) positieve en adequate bestuurlijke betrokkenheid bij de scholen. Dat mag dan niet altijd langs formele en gestructureerde weg invulling hebben gekregen, het is er wel.

In het rapport merkt de Inspectie op dat dat het bestuur niet over een lange termijnvisie beschikt, en vooral op grond van externe signalen (ad hoc) handelt. Het bestuur erkent echter de wenselijkheid van een lange termijnvisie. In de gegeven situatie is de toekomstvisie -laat staan het planmatig daarmee bezig zijn- dermate afhankelijk van op korte termijn spelende zaken (status van nevenvestiging voor Tamar, de beoogde doorstart voor Tanisha; ontwikkeling leerlingaantallen) dat het bestuur genooddaakt is sterk vanuit de actuele problematiek te handelen.

Dat men het in de gegeven situatie ook niet snel goed kan doen, blijkt uit een aantal zaken waarvan het rapport melding maakt. De constatering van de Inspectie dat de familierelatie tussen een AB- en een DB-lid op gespannen voet stond met de statuten en de Code Goed Bestuur, heeft ertoe geleid dat beide leden zich hebben teruggetrokken uit het bestuur. In het rapport wordt dat laatste echter aangevoerd als onduidelijkheid over de samenstelling van het bestuur.

Iets dergelijks geldt ook ten aanzien van de sluiting van Timon. Dat besluit heeft het bestuur onder druk van de omstandigheden, grote tijdsdruk, én in overleg met Inspectie en de gemeente Rotterdam genomen. De minister heeft naar de kamer toe aangegeven dat besluit te respecteren. In het rapport wordt vervolgens opgemerkt dat de Medezeggenschapsraad niet (formeel) bij die besluitvorming betrokken is geweest (art. 11 onder c WMS). Het bovenstaande laat echter onverlet dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid neemt, en aangesproken mag worden op adequaat handelen in het algemeen en naleving van de regelgeving in het bijzonder.

Het bestuur onderschrijft de bevindingen van de Inspectie dat de zaken over het algemeen correct en adequaat zijn neergelegd in documenten (statuten; bestuursreglement; managementstatuut; de in bijlage 4 opgesomde beleidsstukken), maar dat met name de daadwerkelijke implementatie en

bewaking verbetering behoeft. Ook wil het bestuur benadrukken dat het rapport bevestigt dat de middelen steeds rechtmatig zijn besteed.

Wat betreft het personeelsbeleid maakt het rapport terecht een onderscheid tussen voldoen aan de wettelijke benoembaarheidseisen enerzijds, en de aanwezigheid van documenten waaruit dat blijkt anderzijds. Het bestuur benadrukt dat het personeelsbeleid alleen op laatstgenoemd punt niet geheel op orde was.

Het bestuur onderkent zijn financiële kwetsbaarheid, en de noodzaak van concrete financiële onderbouwing en verantwoording met betrekking tot te nemen stappen.

Voor het overige verwijst het bestuur naar zijn plan van aanpak om zijn bestuurlijk handelen te versterken en de kwaliteit en continuïteit van scholen zeker te stellen.