



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Stichting Katholiek Onderwijs SABA

Specifiek onderzoek bestuur

Bestuurlijk handelen

Datum vaststelling: 6 augustus 2024

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

De onderwijsinspectie heeft tussen november 2023 en juli 2024 een specifiek onderzoek uitgevoerd bij de Stichting Katholiek Onderwijs Saba (hierna: SkoSaba) waar de Sacred Heart School (hierna: SHS) onderdeel van uitmaakt. Het onderzoek is gestart als financieel onderzoek naar aanleiding van verschillende financiële signalen die wij vanaf 22 november 2023 ontvingen. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is het onderzoek uitgebreid naar het handelen van het bestuur. Reden hiervoor is dat wij vanuit diverse bronnen signalen ontvingen over de kwaliteit van het onderwijs en de sturing daarop door het bestuur. In de periode van 6 tot en met 15 april 2024 is een deel van het onderzoek op locatie (Saba) verricht. De periode hierna heeft bureauonderzoek plaatsgevonden op basis van toegestuurde verantwoordingsinformatie door het bestuur. Het onderzoek wordt op basis van artikel 15 van de WOT (Wet op Onderwijs Toezicht) uitgevoerd.

Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om vast te stellen of het bestuur de (financiële) continuïteit en kwaliteit van het onderwijs op de SHS waarborgt. We willen antwoord krijgen op de volgende hoofdvraag:

Is er sprake van deugdelijk beleid door het bestuur waarmee de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd wordt?

Conclusie

De conclusie van het onderzoek is dat er geen sprake is van deugdelijk beleid door het bestuur van de SHS. Het bestuur draagt geen zorg voor de continuïteit en borging (van de kwaliteit) van het onderwijs op de SHS. De manier waarop het bestuur haar rol vanaf 2022 heeft vervuld en op dit moment nog vervult, heeft een negatief effect op de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs op de school. De onderwijskwaliteit is verslechterd en er is geen sprake van deugdelijk financieel beheer. Wij constateren daarom dat er sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten en spreken dan ook over wanbeheer door het bestuur.

Bestuur: Stichting Katholiek Onderwijs Saba

Bestuursnummer: 21355

School: Sacred Heart School

Totaal aantal leerlingen: 150

Inrichting bestuur voldoet niet

Het bestuur voert haar taken niet uit, zoals zij haar taken zou moeten uitvoeren. Het bestuur is niet ingericht zoals dit op grond van de wet moet. Ook is het bestuur niet ingericht zoals dit volgens de eigen statuten zou moeten. Zo bestaat het bestuur uit te weinig bestuursleden en zijn de functies binnen het bestuur niet goed verdeeld en gescheiden. Daarbij heeft het bestuur in de periode tussen augustus 2022 en maart 2024 de taken en verantwoordelijkheden van het uitvoerend deel van het bestuur uitbesteed aan de executive director. Dit kan niet volgens de wet en statuten.

Het bestuur functioneerde tussen augustus 2022 en maart 2024 als één bestuur, zonder de wettelijk verplichte splitsing in taken tussen het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur. Ondanks dat het bestuur in eerdere jaarverslagen aangeeft zich te houden aan de code goed bestuur, zien wij dat dit niet het geval is. De afspraken die in de code goed bestuur zijn opgenomen, waaronder hoe het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel zich tot elkaar verhouden, worden niet nageleefd. Vanaf 1 mei 2024 is er geen toezichthoudend deel van het bestuur meer.

Sturing op onderwijskwaliteit ontbreekt

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft geen zicht op wat er op school speelt, welke behoeften er zijn en met welke uitdagingen de school te maken heeft. Hierdoor kan het bestuur niet bijsturen, terwijl de kwaliteit van het onderwijs op de school moet verbeteren. Het uitvoerend deel van het bestuur neemt onvoldoende verantwoordelijkheid voor het goed besturen van de school en de kwaliteit ervan. Het bestuur heeft geen visie en ambities opgesteld, er is geen uitgewerkt beleid en een functionerend stelsel van kwaliteitszorg ontbreekt. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan een kwaliteitsverbeterplan en een doelgerichte (meerjaren)begroting. Bij het opstappen van de executive director op 1 maart 2024 heeft het uitvoerend deel van het bestuur de taken overgedragen aan de principal van de school. Dit is echter niet formeel vastgelegd in een managementstatuut. Op deze wijze legt het bestuur de verantwoordelijkheid van het uitvoerend deel van het bestuur opnieuw bij een ander, terwijl deze bij het bestuur moet liggen en ook niet zomaar overgedragen kan worden.

Financiële continuïteit in het gedrang

De financiële continuïteit van de school is in het gedrang als gevolg van het gevoerde beleid door het bestuur. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft geen zicht op de bankrekeningen van de school en van de inkomsten en uitgaven van de school. De ambities van de executive director waren tot 1 maart 2024 leidend voor de besluiten die werden genomen. Het bestuur liet zich informeren door de executive director als het ging over de financiën, maar had zelf geen zicht op de inkomsten en uitgaven. Het bestuur vroeg hierbij onvoldoende om verantwoording. Uit het onderzoek blijkt dat niet alle uitgaven bijdragen aan het verzorgen van goed onderwijs op de school. Doordat teveel geld is uitgegeven, kon het bestuur eind 2023 niet meer aan de financiële verplichtingen voldoen. De school was – zo gaf het bestuur toen ook zelf aan – op dat moment technisch failliet. Hierdoor kunnen noodzakelijke verbeteringen in de kwaliteit van het onderwijs niet gerealiseerd worden. Deze investeringen zijn nodig, omdat de kwaliteit van het onderwijs op de SHS opnieuw niet aan de basiskwaliteit voldoet (rapport 1 juli 2024).

Intern toezicht ontbreekt

Het toezichthoudend deel van het bestuur heeft onvoldoende kritisch zicht gehouden op het functioneren van het uitvoerend deel van het bestuur en heeft geen zicht gehouden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven door het bestuur. Hierdoor hebben de executive director en het uitvoerend bestuur uitgaven gedaan, waarover zij zich niet kunnen verantwoorden en waarbij onvoldoende duidelijk is op welke wijze de uitgaven doelgericht bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Het toezichthoudend deel van het bestuur heeft geen systeem ingericht waarbij de interne risico's in kaart worden gebracht en hoe op deze risico's moet worden gereageerd vanuit het toezicht. Vanaf 1 mei 2024 ontbreekt het intern toezicht helemaal, waardoor er geen sprake is van controle.

Bestuur draagt onvoldoende bij aan positieve schoolcultuur

Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd voelen. Dit komt omdat het bestuur geen verbindende rol speelt binnen de school en

onvoldoende communiceert met personeel en ouders. Het bestuur zou voorbeeldgedrag moeten tonen om samen met schoolleiding, leerkrachten en ondersteuners te werken aan goed onderwijs in het belang van alle leerlingen op Saba. Omdat het bestuur niet open is over beleidskeuzes en ontwikkelingen in het bestuur, voelen medewerkers zich niet gezien en gehoord, terwijl zij wel geïnformeerd zijn over de financiële zorgelijke situatie op de school. Ook voor het waarborgen van de (sociale) veiligheid van leerlingen voldoet het bestuur niet aan de vastlegging van een veiligheidsbeleid en is er geen functionaris aangesteld hiervoor.

Wanbeheer

De uitkomsten van het onderzoek maken dat we spreken over wanbeheer door het bestuur (artikel 122, tweede lid, onder a Wet primair Onderwijs BES). Het bestuur beheert het vermogen van de school onvoldoende, waardoor de continuïteit van het onderwijs niet geborgd wordt. Ook concluderen wij dat het bestuur de financiële huishouding en de administratie van de stichting heeft verwaarloosd. Het bestuur kan niet aangeven waaraan geld is uitgegeven, of de zaken die gekocht zijn wel zijn ontvangen en hoe de aanschaf bijdraagt aan het onderwijs op de school.

Wij concluderen dat er sprake is van langdurig tekortschieten van bestuurlijke kwaliteitszorg door het bestuur, waardoor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs in gevaar is gebracht. Uit het recent uitgevoerde kwaliteitsonderzoek op de school (rapport 1 juli 2024) blijkt dat er achteruitgang is op alle onderzochte onderdelen en dat het onderwijs op de school niet voldoet aan de basiskwaliteit. Het bestuur heeft de opdracht gekregen om de kwaliteit te verbeteren, maar dat is niet gebeurd.

Vervolg

De inspectie informeert de minister over de conclusies van het onderzoek. De inspectie intensiveert het toezicht. Dit betekent dat we gerichte verbeterafspraken met het bestuur maken en nauwgezet volgen of de afspraken worden nagekomen. De inspectie voert binnen één jaar na vaststelling van het rapport een herstelonderzoek uit. De geconstateerde, bestuurlijke tekortkomingen moeten dan weer aan de wet voldoen. Tijdens de periode van intensief toezicht, voert de inspectie driemaandelijks een gesprek over de vorderingen, maatregelen die het bestuur heeft genomen én de opgelegde herstelopdrachten. Een overzicht van de herstelopdrachten vindt u in paragraaf 3.3 van dit rapport.

Inhoudsopgave

	Inleiding	9
1.	Opzet van het onderzoek	12
2.	De bestuurlijke en (financieel-) administratieve organisatie van SkoSaba	17
	2.1. Bestuurlijke organisatie	17
	2.2. Onderzoeksbevindingen bestuurlijke organisatie	18
	2.3. Bestuur van de school	24
	2.3.1. Uitvoerend deel van het bestuur	25
	2.3.2. Onderzoeksbevindingen over het uitvoerend deel van het bestuur	29
	2.3.3. Het toezichthoudend deel van het bestuur (Intern toezicht)	39
	2.3.4. Onderzoeksbevindingen over het toezichthoudend deel van het bestuur (intern toezicht)	40
	2.3.5. Directeur	43
	2.3.6. Onderzoeksbevindingen over de directeur	44
	2.4. Financiën	46
	2.4.1. Onderzoeksbevindingen financiën	47
	2.5. Informatievoorziening	54
	2.5.1. Onderzoeksbevindingen informatievoorziening	55
3.	Beantwoording onderzoeksvragen en vervolg	57
	3.1. Deelvragen	57
	3.2. Hoofdvraag	60
	3.3. Vervolg	60

4.	Wanbeheer	65
4.1.	Definitie wanbeheer	65
4.1.1.	Financieel wanbeleid (artikel 122, tweede lid, onder a, WPO BES)	66
4.1.2.	Het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs (artikel 122, tweede lid, onder b, WPO BES)	67
4.1.3.	Ongerechtvaardigde verrijking (artikel 122, tweede lid, onder c, WPO BES)	68
4.1.4.	Financieel voordeel behalen door te handelen in strijd met wettelijke bepalingen (artikel 122, tweede lid, onder d, WPO BES)	68
4.2.	Onderzoeksbevindingen wanbeheer	69
4.2.1.	Onderzoeksbevindingen financieel wanbeleid (artikel 122, tweede lid, onder a, WPO BES)	69
4.2.2.	Onderzoeksbevindingen waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs (artikel 122, tweede lid, onder b, WPO BES)	73
5.	Reactie van het bestuur	78

Inleiding

Inleiding

De Inspectie heeft een specifiek onderzoek uitgevoerd naar het handelen van het bestuur van de Stichting Katholiek Onderwijs Saba (hierna: SkoSaba). Onder dit bestuur valt de Sacred Heart School (hierna: SHS).

Dit onderzoek brengt in kaart of het bestuur de (financiële) continuïteit en kwaliteit van het onderwijs op de SHS op Saba waarborgt. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de rolvulling en het handelen van het bestuur en de toezichhouders en de invloed van deze rolvulling op de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit.

Naast dit specifiek onderzoek, is er ook een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op de SHS verricht. De resultaten daarvan zijn te vinden in een zelfstandig rapport over het kwaliteitsonderzoek dat is vastgesteld op 1 juli 2024. Om een zo volledig mogelijk beeld te geven van de huidige situatie op de SHS, worden deze resultaten waar relevant meegenomen in de beantwoording van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.

Begrippenlijst

Door de complexiteit van de door ons aangetroffen (bestuurlijke) situatie op de SHS is besloten om voorafgaand aan de inhoudelijke uitwerking van dit rapport een begrippenlijst toe te voegen waarin zo veel als mogelijk wordt toegelicht welke definitie gehanteerd wordt voor een of meerdere personen.

Bestuur:

Bij SHS is sprake van een one-tier bestuur. Dit betekent dat het voltallig bestuur bestaat uit het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur.

Uitvoerend deel van het bestuur:

Het uitvoerend deel van het bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Het uitvoerend deel van het bestuur vormt samen met het toezichhoudend deel van het bestuur het voltallig bestuur. Deze verplichte scheiding tussen toezicht en bestuur is geregeld in artikel 23 en 24 van de Wet Primair Onderwijs BES (hierna: WPO BES). In de periode van juli 2022 tot maart 2024 vervulde de executive director (zie voor een uitleg van deze functie verderop in de begrippenlijst) in de praktijk de rol van enig uitvoerend bestuurder. De statuten staan niet toe dat zomaar iedere bevoegdheid van het bestuur aan een ander wordt toegewezen.

Toezichthoudend deel van het bestuur:

Het toezichthoudend deel van het bestuur is verantwoordelijk voor het toezichthouden op hoe het uitvoerend deel van het bestuur haar rol en functie vervult. Het toezichthoudend deel van het bestuur vormt samen met het uitvoerend deel van het bestuur het voltallig bestuur. Deze verplichte scheiding tussen toezicht en bestuur is geregeld in artikel 23 en 24 van de WPO BES. In de periode van juli 2022 tot maart 2024, toen de executive director in functie was, vervulde het toezichthoudend deel van het bestuur samen met het uitvoerend deel van het bestuur feitelijk de rol van toezichthouder, terwijl dit niet in de statuten is geregeld en ook niet kan.

Principal:

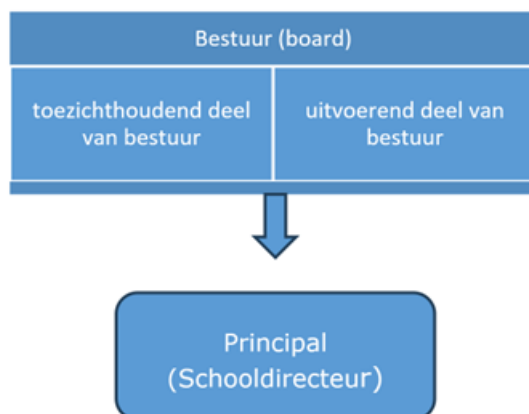
De principal is de directeur van de school. Het bestuur mag een deel van haar wettelijke taken en bevoegdheden aan een directeur overdragen, als dit gebeurt op de manier zoals dit in de wet is beschreven. In dat geval moet dit zijn vastgelegd in een managementstatuut.

Executive director:

Letterlijk vertaald de uitvoerend directeur van de school. In functie van juli 2022 tot maart 2024. De executive director maakt geen onderdeel uit van het bestuur van SHS. De statuten kennen geen mogelijkheid om een executive director aan te stellen en staan ook niet toe dat zomaar iedere bevoegdheid van het bestuur aan een ander wordt toegewezen

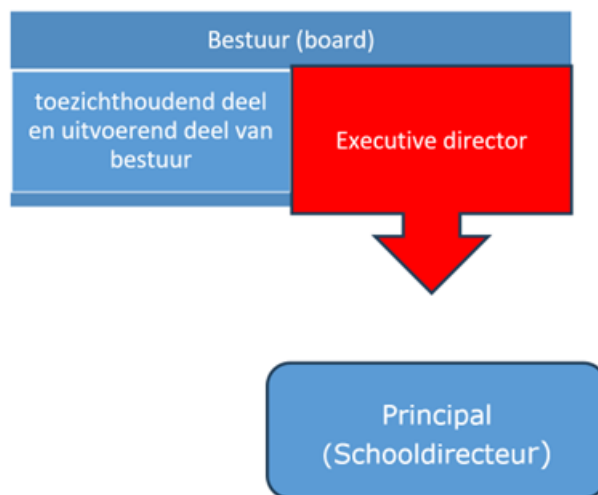
Voor het overzicht voegen wij een visuele weergave toe van de situatie zoals deze volgens de statuten zou moeten zijn en hoe de situatie was toen de executive director in functie was.

Volgens de statuten:



Het bestuur kan ervoor kiezen om een executive director aan te stellen, maar dit is geen functie die volgens de statuten bestaat. De executive director kan daarmee niet zomaar taken en verantwoordelijkheden vervullen die eigenlijk bij het uitvoerend deel van het bestuur horen te liggen.

Feitelijke situatie in de periode van augustus 2022 tot maart 2024:



1. Opzet van het onderzoek

In het specifiek onderzoek naar de in paragraaf 1.3 opgenomen onderzoeksvragen richten wij ons op het handelen van het bestuur en de toezichthouders. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij onderzoek gedaan naar de zelfstandige stichting die de SHS is en naar de bestuurlijke en financiële verwevenheid van de SHS en de VO-school: Saba Comprehensive School. De inspectie heeft in de periode van november 2023 tot en met juli 2024 onderzoek verricht. Gezien de aard en omvang van de signalen en om tot een zo compleet mogelijk beeld te komen dat recht doet aan de huidige situatie op de school, heeft zij in de periode van 9 tot en met 15 april 2024 een deel van dit onderzoek op locatie verricht.

Om zicht te krijgen op het handelen van het bestuur en de toezichthouders en hoe dit zich vertaalt naar het borgen van de kwaliteit en continuïteit van de SHS, zijn onder andere de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Analyse statuten, managementstatuten en bijbehorende documenten;
- Analyse aanstellingen bestuur;
- Analyse jaarverslaggeving van SHS;
- Analyse van overeenkomsten;
- Analyse (grootboek)administratie en bijbehorende documenten;
- Gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur van SHS;
- Gesprekken met het toezichthoudend deel van het bestuur van SHS;
- Gesprekken met de executive director van SHS;
- Gesprekken met de schoolleiding van de SHS;
- Gesprekken met de medezeggenschapsraad;
- Gesprekken met leraren;
- Gesprekken met leerlingen;
- Gesprekken met ouders;
- Gesprekken met de samenstellend accountant van de SHS; en
- Gesprekken met het Openbaar Lichaam Saba.

Het onderzoek op het gebied van financiën beperkt zich tot de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 maart 2024. Naast dit specifiek onderzoek, is er ook een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op de SHS verricht. De resultaten daarvan zijn te vinden in een zelfstandig rapport over het kwaliteitsonderzoek dat is vastgesteld op 1 juli 2024 en is gepubliceerd op de website van de inspectie. Om een zo volledig mogelijk beeld te geven van de huidige situatie op de SHS, worden deze resultaten waar relevant meegenomen in de beantwoording van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek.

Aanleiding

Op Saba wordt het onderwijs verzorgd door een school voor primair onderwijs, SHS, en een school voor voortgezet onderwijs, Saba Comprehensive School (hierna: SCS). Deze scholen vallen ieder onder een apart bestuur: SHS valt onder de Stichting Katholiek Onderwijs Saba (SkoSaba) en SCS valt onder de Saba Educational Foundation (SEF). Sinds augustus 2022 intensiveerden de beide besturen hun samenwerking met het doel om beide scholen te fuseren. Vooruitlopend op die fusie, is een situatie ontstaan waarbij de personen die in het bestuur zitten van en werkzaam zijn voor het ene bestuur, (ook) werkzaamheden uitvoeren voor het andere bestuur.

In november 2023 bezocht de inspectie beide scholen. Op de SHS werd een voortgangsgesprek gehouden. Doel hiervan is om te monitoren hoe de school werkt aan de kwaliteit van het onderwijs. Dit is een manier om een spreekwoordelijke vinger aan de pols te houden. Tijdens dit voortgangsgesprek zijn geen signalen ontvangen van de school of het bestuur die wezen op mogelijke problemen.

Vanaf 22 november 2023 – na het afronden van het voortgangsgesprek – zijn er verschillende signalen ontvangen. Verificatie van deze signalen hebben in eerste instantie geleid tot de aankondiging van een financieel onderzoek op 22 januari 2024. Naar aanleiding van verdere signalen, die ook de kwaliteit van het onderwijs betreffen, en verificatie daarvan in de periode van december 2023 en januari 2024 is er besloten om het lopende onderzoek verder uit te breiden. Dit heeft geleid tot dit onderzoek naar het handelen van het bestuur. Met dit onderzoek brengen we in beeld of het bestuur haar taken op de juiste wijze vervult en wat het effect daarvan is op de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs dat de leerlingen van de SHS ontvangen. Wat dit alles betekent voor de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau is in een zelfstandig rapport over het kwaliteitsonderzoek dat is vastgesteld op 1 juli 2024, dat is gepubliceerd op de website van de inspectie.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen of het bestuur de (financiële) continuïteit en kwaliteit van het onderwijs op de SHS op Saba waarborgt. Daarnaast moet het onderzoek inzicht geven in de rolvulling en het handelen van het bestuur en de toezichthouders en de invloed van deze rolvulling op de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit. Het onderzoek op het gebied van financiën beperkt zich tot de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 maart 2024.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een hoofdvraag en enkele deelvragen. De hoofdvraag luidt als volgt:

Hoofdvraag

- Is er sprake van deugdelijk beleid door het bestuur waarmee de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd wordt?

Deze hoofdvraag is onderverdeeld in elf (11) deelvragen:

- Draagt het bevoegd gezag zorg voor de continuïteit en borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school? En draagt de rolvulling van het bestuur en de toezichthouders bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit? Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens de wet gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg. 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
 - b. het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn. Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 10, 13 en artikel 15, vierde lid, WPO BES.
- Draagt het bestuur zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer? En wat is de invloed hiervan op de kwaliteit van het onderwijs? Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 13 en 23 WPO BES.
- Draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden? Functioneert de intern toezichthouder onafhankelijk van het bestuur? Relevante wetgeving voor deze deelvraag is artikel 24, lid 1 en 2 WPO BES.
- Houdt de intern toezichthouder toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde? En wat is de invloed hiervan op de kwaliteit van het onderwijs? Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 13 en 25, lid 1 tot en met 4, WPO BES.
- Draagt het bestuur zorg voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten? Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 10, lid 3a, en 13 WPO BES.
- Wat is de financiële positie van Sacred Heart School per 31/1/2024? Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 99, lid

- 5, en 125 WPO BES.
- Is er sprake van bedreigingen van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde beleid en hebben deze invloed op de continuïteit van het onderwijs?
Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 13 en 99, lid 5 WPO BES.
- Beheert het bevoegd gezag de middelen van Sacred Heart School op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school en daarmee onderwijs van een voldoende kwaliteit is verzekerd?
Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 99, lid 5, en 125 WPO BES.
- Is er sprake van voldoende financiële sturing binnen de Sacred Heart School?
Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 99, lid 5, en 125 WPO BES en artikelen 2 en 4 besluit informatievoorziening WPO/WEC en RJO.
- Hoe stuurt het bestuur op het behalen van de doelen (zowel financieel als op het gebied van kwaliteit) die door het bestuur zijn vastgesteld en de financiële middelen die zij daarvoor beschikbaar heeft?
Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 99, lid 5, en 125 WPO BES.
- Is er sprake van een adequate governance?
Relevante wetgeving voor deze deelvraag zijn de artikelen 23 tot en met 25 WPO BES.

Wet- en regelgeving

Voor het wettelijk kader van dit onderzoek wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van dit rapport. Dit hoofdstuk behandelt de verschillende onderwerpen van het onderzoek. Per onderwerp wordt een korte uitleg gegeven van de voor dit specifieke onderzoek meest relevante wet- en regelgeving.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksbevindingen over de inrichting van de SHS en de wijze waarop de organisatie bestuurd wordt (governance) beschreven en beoordeeld. Hoofdstuk 3 bevat de oordelen en eindconclusies van het onderzoek op basis van de hoofd- en deelvragen en de afspraken over het vervolgtoezicht.

Tijdens het onderzoek naar (het bestuur van) de SHS ontstond een vermoeden dat het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur ernstig tekortschiet in wat van haar verwacht mag worden. Dit is reden geweest om naast de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.3) ook te onderzoeken of er sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten. Dit noemen we ook wel *wanbeheer*. Wat wanbeheer inhoudt en waarom de inspectie in dit geval tot de conclusie komt dat er sprake is van wanbeheer, wordt uitgelegd in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5 bevat de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage.

2 . De bestuurlijke en (financieel-) administratieve organisatie van SkoSaba

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen over de inrichting van de SHS en de wijze waarop de organisatie bestuurd wordt (*governance*) beschreven. Wij beschrijven daarbij eerst onze onderzoeksbevindingen per onderwerp. Daarna wordt per onderdeel van de organisatie uitgelegd tot welke conclusies dit leidt.

Er wordt hierbij op momenten een onderscheid gemaakt tussen de periode tot 1 maart 2024 (de periode van de executive director) en de periode na 1 maart 2024 (de periode na de executive director). Dit omdat de bevindingen en conclusies op bepaalde vlakken veranderen, afhankelijk van de periode die beoordeeld wordt. Tegelijkertijd kan dit betekenen dat delen van de conclusies terugkomen bij zowel de periode van de executive director als de periode na de executive director.

2.1. Bestuurlijke organisatie

De SkoSaba is een afzonderlijke rechtspersoon die een school in stand houdt. De SkoSaba is daarmee een bevoegd gezag in de zin van de onderwijswetgeving. Op grond van deze wetgeving moet het bestuur bestaan uit een uitvoerend deel van het bestuur, dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Daarnaast moet het bestuur bestaan uit een toezichthoudend deel van het bestuur, dat toezicht moet houden op hoe het uitvoerend deel van het bestuur haar rol en functie vervult. Deze verplichte scheiding tussen toezicht en bestuur is geregeld in artikel 23 en 24 van de Wet Primair Onderwijs BES (hierna: WPO BES).

Uit de statuten van SkoSaba (1986) blijkt dat het bestuur van de stichting altijd uit een oneven aantal leden van minimaal vijf en maximaal negen leden moet bestaan. Het bestuur bestaat daarbij uit een uitvoerend (ook wel dagelijks) deel van het bestuur dat volgens de statuten in ieder geval moet bestaan uit een voorzitter, een plaatsvervangend voorzitter, een secretaris en een penningmeester. De functies van penningmeester en secretaris mogen worden vervuld door één persoon. Dit geldt dus niet voor de functies van voorzitter en plaatsvervangend voorzitter. Het uitvoerend deel van het bestuur moet op grond van de statuten de dagelijkse gang van zaken binnen SkoSaba verzorgen en is daarvoor ook verantwoordelijk. Een meerderheid van het bestuur moet volgens de statuten katholiek zijn. Bij het benoemen van een nieuw, katholiek bestuurslid, moet de bestuurskandidaat voor de benoeming worden goedgekeurd door het

Bisdom Willemstad. Het Bisdom Willemstad heeft daarmee een (beperkte) rol bij de benoeming van het uitvoerend deel van het bestuur.

De statuten bevatten geen losse regeling voor de rol van de toezichthouder, maar in de uitvoering is ervoor gekozen om de rol van toezichthouder te beleggen bij een (onder)deel van het bestuur. Daarmee is er sprake van een zogenaamd *one-tier bestuur*. Voor een nadere toelichting op wat dit inhoudt, wordt verwezen naar het themaonderzoek Governance (2019) van de inspectie waarin dit type bestuur verder is uitgelegd.

2.2. Onderzoeksbevindingen bestuurlijke organisatie

In de periode van januari 2022 tot en met juli 2022 hebben er verschillende wijzigingen plaatsgevonden in de samenstelling van het bestuur van de SkoSaba. Uit de verantwoording vanuit het bestuur zelf blijken de volgende wijzigingen. Belangrijk daarbij is dat aan de hand van de verantwoording vanuit het bestuur geen exact datum kan worden bepaald voor deze wijzigingen. Wel hebben wij aan de hand van de beschikbare informatie deze momenten zo goed mogelijk proberen te benaderen.

Aan het begin van 2022 bestond het uitvoerend deel van het bestuur uit zes personen: een voorzitter, een penningmeester en een secretaris, samen met drie algemene leden. Het toezichthoudend deel van het bestuur bestond uit twee personen. Vanaf januari 2022 hebben er veel veranderingen plaatsgevonden in deze samenstelling. In januari 2022 is één lid van het toezichthoudend deel van het bestuur opgestapt. Deze rol is daarna niet opnieuw ingevuld. Het enig resterende lid van het toezichthoudend deel van het bestuur is tevens de bestuursvoorzitter van SEF.

Begin 2022

Uitvoerend deel van het bestuur

- Voorzitter
- Penningmeester
- Secretaris
- Algemeen bestuurslid 1
- Algemeen bestuurslid 2
- Algemeen bestuurslid 3

Toezichhoudend deel van het bestuur

- Toezichhoudend bestuurslid 1
- Toezichhoudend bestuurslid 2

Januari 2022

Uitvoerend deel van het bestuur

- Voorzitter
- Penningmeester
- Secretaris
- Algemeen bestuurslid 1
- Algemeen bestuurslid 2
- Algemeen bestuurslid 3

Toezichhoudend deel van het bestuur

- Toezichhoudend bestuurslid 1



In februari 2022 stapte ook de penningmeester op. Deze rol werd daarna ingevuld door een van de algemene leden van het uitvoerend bestuur. In juli 2022 stapte een van de algemene leden van het uitvoerend deel van het bestuur op.

Naast deze verantwoording vanuit het bestuur heeft de inspectie aan de hand van gesprekken en op basis van een eigen reconstructie vastgesteld dat er daarnaast in ieder geval ook een verandering in de persoon van secretaris heeft plaatsgevonden. Vanaf medio 2022 wordt deze rol namelijk vervuld door het laatst overgebleven algemene lid van het uitvoerend deel van het bestuur. Er was vanaf dat moment sprake van een uitvoerend deel van het bestuur dat bestaat uit een voorzitter, penningmeester en secretaris. Het ontbrak op dat moment aan een plaatsvervangend voorzitter. Daarnaast was er een toezichhoudend deel van het bestuur dat bestond uit één persoon. Het bestuur was niet in staat om voor de onderzoeksperiode de benoemingsbesluiten van de huidige bestuursleden aan te leveren.

Medio 2022

Uitvoerend deel van het bestuur

- Voorzitter
- Penningmeester
(eerder algemeen bestuurslid 3)
- Secretaris
(eerder algemeen bestuurslid 1)

Toezichhoudend deel van het bestuur

- Toezichhoudend bestuurslid 1

In de loop van 2022 heeft het bestuur van de SkoSaba, als bestuur van de enige po-school op Saba, gesprekken gevoerd met het bestuur van SEF, als bestuur van de enige vo-school op Saba. Deze gesprekken hebben in juli 2022 geleid tot een samenwerkingsovereenkomst tussen beide besturen. In juli 2022 hebben beide besturen één *executive director* (uitvoerend directeur) aangesteld, die vanaf dat moment handelt alsof hij de enig uitvoerend bestuurder is van beide scholen. De executive director maakt geen onderdeel uit van het bestuur van SkoSaba en was formeel ook geen bestuurder. De beide (formele) besturen van SkoSaba en SEF treden vanaf dat moment feitelijk op als toezichhouder van de executive director van SkoSaba en SEF, terwijl dit op grond van de wet en de statuten niet kan. De executive director maakt namelijk geen deel uit van het bestuur. Doordat het bestuur feitelijk functioneert als toezichhouder is er bij het optreden van verschillende leden van het bestuur geen onderscheid meer te maken in de vervulling van de verschillende functies binnen het bestuur, zoals voorzitter, plaatsvervangend voorzitter, penningmeester en secretaris.



Deze constructie heeft standgehouden tot 1 maart 2024. Wel hebben er in de periode van juli 2022 tot 1 maart 2024 wisselingen plaatsgevonden in de samenstelling van het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur.

Tijdens het onderzoek van de inspectie heeft de executive director ontslag genomen. Per 1 maart 2024 is de executive director officieel gestopt. Dit heeft ervoor gezorgd dat het uitvoerend deel van het bestuur vanaf 1 maart 2024 zelf weer als feitelijk uitvoerend bestuur van de school moet optreden. Om dit voor elkaar te krijgen is er weer een scheiding gemaakt tussen het bestuur van SkoSaba en SEF.

Voor SkoSaba geldt vanaf dat moment dat drie bestuursleden samen opnieuw het uitvoerend deel van het bestuur (voorzitter, penningmeester en secretaris) vormen en één persoon de rol van toezichhoudend deel van het bestuur vervult. Tijdens deze overgang waarbij het bestuur weer opgesplitst wordt in een uitvoerend deel en een toezichhoudend deel van het bestuur, heeft de penningmeester van SkoSaba ontslag genomen (februari 2024). Hierdoor bestond het bestuur vanaf februari 2024 uit twee uitvoerende bestuursleden (voorzitter en secretaris) en één toezichhoudend bestuurslid. Daarmee is de samenstelling van het bestuur niet zoals dit volgens de statuten zou moeten. Het ontbreekt aan een penningmeester, een plaatsvervangend voorzitter en een toezichthouder.

Maart 2024

Uitvoerend deel van het bestuur

- Voorzitter
- Secretaris

Toezichhoudend deel van het bestuur

- Toezichhoudend bestuurslid 1

Eind april 2024 heeft het voltallig bestuur van SkoSaba (zowel het uitvoerend als het toezichhoudend deel) haar ontslag ingediend. Korte tijd later is het uitvoerend deel van het bestuur hierop teruggekomen. Hiermee bestaat het bestuur van SkoSaba vanaf eind april 2024 uit een uitvoerend deel van het bestuur met twee leden.

April 2024

Uitvoerend deel van het bestuur

- Voorzitter
- Secretaris

Toezichhoudend deel van het bestuur

- Ontbreekt

Tussenconclusie

Op basis van bovenstaande onderzoeksbevindingen komt de inspectie tot de conclusie dat (de samenstelling van) het bestuur niet voldoet aan de eisen die de statuten stellen aan (de samenstelling van) het bestuur. Ook als gekeken wordt naar de eisen die de wet stelt aan het bestuur, moeten we concluderen dat het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur niet voldoet aan de eisen van artikel 23 en 24 WPO BES.

Zo ontbrak het begin 2022 aan een plaatsvervangend voorzitter. Vanaf juli 2022 bestond het bestuur daarnaast uit niet voldoende bestuursleden. Daarnaast trad het bestuur vanaf de aanstelling van de executive director niet meer op als een uitvoerend deel van het bestuur en een toezichthoudend deel van het bestuur. Feitelijk gedroeg het hele bestuur zich vanaf dat moment als toezichthoudend deel van het bestuur. Daarmee vervulde het uitvoerend deel van het bestuur dus niet meer de taken die zij zou moeten vervullen. Ook worden de rollen van voorzitter, plaatsvervangend voorzitter, penningmeester en secretaris niet meer vervuld zoals dit op grond van de wet en statuten moet.

Na het vertrek van de executive director, als het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur de rolverdeling verandert, voldoen zij nog steeds niet aan de eisen die de wet en statuten daaraan stellen.

Er is zowel in de periode dat de executive director in functie was als daarna geen scheiding tussen toezicht en bestuur. In eerste instantie omdat het uitvoerend deel van het bestuur in de praktijk helemaal niet de rol van uitvoerend bestuur vervult, maar het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur gezamenlijk als toezichthouder optreden. Daardoor vervult het toezichthoudend deel van het bestuur niet onafhankelijk van het uitvoerend deel van het bestuur haar rol als intern toezichthouder. Dit betekent dat de intern toezichthouder niet onafhankelijk van het (uitvoerend deel van het) bestuur functioneert.

Vanaf april 2024 voldoet het bestuur nog steeds niet aan de eisen die de wet aan het bestuur stelt, omdat het in zijn geheel ontbreekt aan een toezichthoudend deel van het bestuur.

2.3. Bestuur van de school

Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, is er binnen het bestuur vaak gewisseld van rol en samenstelling. Dat heeft uiteindelijk ook invloed op hoe de dagelijkse aansturing van de school eruitziet. In deze paragraaf zal voor ieder onderdeel dat betrekking heeft op het bestuur van de SHS uitgelegd worden welke regels hiervoor gelden. Hierbij toetsen we ook aan de code goed bestuur die het bestuur van

SHS zegt toe te passen. Daarna wordt beschreven welke bevindingen het onderzoek heeft opgeleverd. Deze bevindingen worden gelegd naast de regels die hiervoor gelden. Waar daarvoor aanleiding is, oordelen wij of aan die regels is voldaan.

Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het handelen van het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur, maar ook naar bijvoorbeeld (het effect op) de financiën en wat dit alles uiteindelijk betekent voor (de kwaliteit van) het onderwijs dat op de school wordt gegeven.

Achtereenvolgens behandelen we de volgende onderdelen:

- het uitvoerend deel van het bestuur (paragraaf 2.3.1) en de onderzoeksbevindingen die betrekking hebben op het uitvoerend deel van het bestuur (paragraaf 2.3.2);
- het toezichhoudend deel van het bestuur (paragraaf 2.3.3) en de onderzoeksbevindingen die betrekking hebben op het toezichhoudend deel van het bestuur (paragraaf 2.3.4); en
- de directeur (*principaal*) (paragraaf 2.3.5) en de onderzoeksbevindingen die betrekking hebben op de directeur (paragraaf 2.3.6).

Omdat per 1 maart 2024 de samenstelling van het bestuur wijzigde is in de tekst zoveel mogelijk een onderscheid weergegeven van de periode voor 1 maart 2024 en daarna.

2.3.1. Uitvoerend deel van het bestuur

Wettelijk kader

Op grond van de onderwijswetgeving is het uitvoerend deel van het bestuur verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Deze verplichting is geregeld in artikel 23 WPO BES. Het uitvoerend deel van het bestuur moet ervoor zorgen dat de school goed bestuurd wordt. Onder het goed besturen van een school wordt in ieder geval verstaan het naleven van wat in de wet is geregeld. Dit is belangrijk, omdat de manier waarop een school bestuurd wordt, invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs dat op de school wordt gegeven.

Verder zijn het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs dat op de school wordt gegeven. Dit is geregeld in artikel 13 WPO BES. Daarnaast is het voltallig bestuur op grond van artikel 13 WPO BES verantwoordelijk voor het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg, zoals geregeld in artikel 15, lid 4, WPO BES. Met dit stelsel van kwaliteitszorg moet het bestuur de kwaliteit van het onderwijs dat gegeven wordt (i) evalueren, (ii) analyseren, (iii) verbeteren en (iv) borgen (beschermen tegen achteruitgang of verslechtering).

In artikel 15 WPO BES is verder specifiek geregeld dat het uitvoerend bestuur beleid moet hebben als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs dat wordt gegeven en dit ook beschrijft in een zogenaamd schoolplan. Van het uitvoerend bestuur wordt verwacht dat zij in dit schoolplan haar (i) onderwijskundige beleid, (ii) haar personeelsbeleid en (iii) het stelsel van kwaliteitszorg beschrijft. Belangrijk is daarbij niet alleen dat dit beleid op papier staat, maar dat dit beleid ook wordt uitgevoerd en, als dat nodig is, wordt aangevuld of aangepast.

Naast de specifieke regels uit het onderwijsrecht, gelden ook de algemene regels voor een bestuur van een rechtspersoon zoals een stichting of een vennootschap, zoals die zijn vastgelegd in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek BES (hierna: BW BES). Deze regels gelden voor het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur van SHS.

Zo heeft de wetgever in artikel 2:14 BW BES vastgelegd dat ieder bestuurslid tegenover de school verplicht is om zijn of haar (bestuurs)taken op een manier te vervullen die past bij zijn of haar functie. Dit noemen we ook wel een behoorlijke taakvervulling. Daar wordt altijd rekening gehouden met bijvoorbeeld de beleidsvrijheid die een bestuur heeft en met het feit dat het doen of laten van een bestuur pas achteraf – en dus met meer beschikbare kennis en informatie – wordt beoordeeld.

Als een bestuur de taken niet behoorlijk vervult, dan noemen we dit ook wel *onbehoorlijk(e) taakvervulling*. Om te beoordelen in hoeverre er sprake is van onbehoorlijk(e) taakvervulling, wordt gekeken naar alle relevante omstandigheden van een specifiek geval. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- de eigenschappen (aard) van de norm die door een bestuur is geschonden en hoe ernstig het schenden van deze norm is;
- de richtlijnen die voor een bestuur gelden;
- de informatie die een bestuur had, of had kunnen hebben, toen een besluit werd genomen of een handeling werd verricht;
- de mate waarin verwacht mag worden dat een bestuurder bewust (het inzicht) en zorgvuldig (de zorgvuldigheid) handelt. Het gaat hierbij niet om deze specifieke bestuurder(s), maar om wat van een gemiddeld bestuurder van een vergelijkbare stichting verwacht mag worden. Daarbij gaan we ervan uit dat dit gemiddeld bestuurslid dus over het inzicht en de zorgvuldigheid beschikt die nodig is om zijn taken goed te vervullen en hij of zij zijn taken ook nauwkeurig uitvoert.

Voorbeelden van situaties waarbij een bestuurder zijn taken niet behoorlijk vervult, zijn:

- het handelen in strijd met wat in de wet, de statuten of andere regels is geregeld. Het moet dan specifiek gaan om bijvoorbeeld regels die bedoeld zijn om (de belangen van) de stichting te beschermen;
- het zwaarder laten wegen van het eigen belang dan het belang

van de stichting. Het kan hier gaan om een direct eigen belang, of een indirect eigen belang zoals een zakelijk belang dat een bestuurder heeft omdat hij of zij ook (mede)eigenaar is van een andere onderneming;

- het niet voldoen aan de administratieplicht, zoals voor SHS geregeld is in artikel 15 van Boek 2 WPO BES (zie ook paragraaf 2.4);
- het nemen van onnodige en onverantwoorde risico's;
- het aangaan van verplichtingen (bijvoorbeeld een contract met een andere partij) waar de stichting niet aan kan voldoen;
- het nemen van beslissingen die grote gevolgen kunnen hebben voor de stichting, zonder deze beslissingen op een goede en degelijke manier voor te bereiden;
- het aangaan van verplichtingen die niet passen bij het doel van de stichting. Dit doel van de stichting blijkt bijvoorbeeld uit de statuten; en
- het niet voorkomen of tegengaan van situaties waarbij de stichting niet voldoende geld beschikbaar heeft voor de activiteiten die horen bij (het doel van) de stichting.

Code goed bestuur

Van een bestuur (in dit geval het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur) wordt verwacht dat zij regelt hoe ze met bepaalde situaties omgaat. Dit wordt vastgelegd in een zogenaamde *code goed bestuur*. Artikel 125, vijfde lid, WPO BES regelt daarbij wat er in ieder geval in zo'n code voor goed bestuur moet zijn geregeld. Het gaat dan om:

- hoe een bestuur de deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs op de school tot zijn recht laat komen;
- hoe een bestuur ervoor zorgt dat de bedrijfsvoering van de school op een integere wijze plaatsvindt. We verwachten daarbij specifiek beleid over hoe het risico zoveel mogelijk wordt beperkt dat een lid van een bestuur meerdere functies vervult (binnen de school en daarbuiten) en daarmee soms te maken krijgt met tegengestelde belangen. Dit kunnen eigen belangen zijn, maar ook belangen van iemand waar het bestuurslid een band mee heeft. Denk bijvoorbeeld aan de belangen van een andere school, de belangen van een andere organisatie waar het bestuurslid eigenaar of onderdeel van is of de belangen van vrienden en familieleden;
- hoe een bestuur afstemt met en verantwoording aflegt aan ouders en andere personen en organisaties (binnen en buiten de school) die een belang hebben bij wat er op de school gebeurt en de besluiten die het bestuur neemt.

Als een bestuur een code goed bestuur heeft, dan kan het gebeuren dat zij toch niet volgens deze code goed bestuur handelt. Belangrijk is dat zij in zo'n geval in het bestuursverslag dan uitlegt waarom de code goed bestuur niet gevolgd is.

Welke code goed bestuur wordt gebruikt moet door een bestuur in het bestuursverslag worden beschreven. Ook moet in dit bestuursverslag de uitleg terug te vinden zijn als de code goed bestuur niet gevolgd is. In het meest recente jaarverslag van SHS is door het bestuur gemeld dat zij de Code Goed Bestuur gebruikt die door de PO-Raad is geschreven (hierna: Code Goed Bestuur). Deze Code Goed Bestuur gaat uit van *verantwoordelijkheid*. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur geeft hiermee aan dat zij verantwoordelijkheid neemt voor goed onderwijs, zowel individueel als in de (onderlinge) samenwerking. Het bestuur geeft hiermee ook aan dat zij professioneel, integer en transparant haar taak zal vervullen.

De Code Goed Bestuur van de PO-Raad gaat uit van vier principes of pijlers die samen bijdragen aan goed bestuur:

1. het bestuur zorgt voor goed onderwijs voor alle kinderen op de school;
2. het bestuur is verantwoordelijk voor de zorg, veiligheid en het creëren van gelijke ontwikkelingskansen voor alle kinderen. Om dit te bereiken zoekt het bestuur actief verbinding en samenwerking met andere organisaties. We zeggen ook wel dat het bestuur werkt in verbinding met de maatschappelijke context;
3. het bestuur stimuleert een professionele cultuur die de persoonlijke en collectieve ontwikkeling van zowel het gehele bestuur als het personeel op de school mogelijk maakt. De organisatie moet zich voortdurend kunnen blijven ontwikkelen;
4. het bestuur handelt verantwoordelijk. Dit betekent dat het bestuur integer handelt. Het bestuur doet het juiste en laat wat niet juist is. Het bestuur geeft hier openheid over en is bereid om zich hierover te verantwoorden. Dit is noodzakelijk om het vertrouwen te versterken.

Voor deze principes geldt dat een bestuur zichtbaar moet maken hoe zij deze toepassen in hun dagelijks doen of laten.

Naast deze principes bevat de Code Goed Bestuur van de PO-Raad regels waar een bestuur niet van mag afwijken. Deze principes regelen bijvoorbeeld dat het bestuur allerlei documenten openbaar en voor iedereen toegankelijk maakt. Daarnaast is ook specifiek geregeld dat een bestuurslid geen toezichthouder mag zijn bij een onderwijsinstelling in hetzelfde voedingsgebied. Dit geldt alleen als het gaat om een onderwijsinstelling in een onderwijssector die dichtbij of direct volgt op de eigen onderwijssector.

Daarnaast mag een toezichthouder in het primair onderwijs in de vier jaar na aftreden niet benoemd worden als bestuurder bij dezelfde onderwijsinstelling als waar hij of zij eerder toezichthouder was.

2.3.2. Onderzoeksbevindingen over het uitvoerend deel van het bestuur

Periode tot 1 maart 2024

Bij het onderzoek hebben wij gekeken naar de administratie van de school en gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur en andere betrokkenen gevoerd. Hieruit blijkt dat in de periode van juli 2022 tot 1 maart 2024 het uitvoerend deel van het bestuur volledig vertrouwd op de informatie die zij vanuit de executive director ontving. Het uitvoerend deel van het bestuur gaf de executive director ruimte en vertrouwen en controleerde de ontvangen informatie niet. Daarnaast waren zowel het uitvoerend deel als het toezichhoudend deel van het bestuur onvoldoende op de hoogte van de onderwijskwaliteit op de school.

Uit de diverse gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur en andere betrokkenen concluderen wij dat de ambities van de executive director leidend waren bij de besluiten die zijn genomen. Er is in deze periode vanuit het uitvoerend deel van het bestuur geen sprake van een door de school gedragen visie en ambities. Het uitvoerend deel van het bestuur en de medewerkers op de school waren daarnaast onvoldoende op de hoogte van de visie en ambities van de executive director, terwijl deze wel leidend waren bij de besluiten die zijn genomen.

Onder leiding van de toenmalige principal behaalde de school in november 2022 weer de basiskwaliteit, maar de ingezette verbeteringen waren pril en bevonden zich in een proces van ontwikkeling. De executive director had beperkt contact met de toenmalige principal en daardoor weinig zicht op de verbeteringen werden ingezet en welke rol de principal op de school speelde. Het uitvoerend deel van het bestuur hield zich hier niet mee bezig.

Om de hierboven genoemde kwaliteit van het onderwijs vast te kunnen houden en te kunnen verbeteren waren gerichte investeringen nodig. In de periode vanaf november 2022 zijn de financiën door het uitvoerend deel van het bestuur niet doelgericht en voornamelijk ingezet om de kwaliteit van het onderwijs vast te houden en te verbeteren. Zo ontbreekt het aan investeringen die bijdragen aan de noodzakelijke versterking van de basiskwaliteit, bijvoorbeeld op het gebied van de bestrijding van taalachterstanden, pedagogisch-didactisch handelen en extra ondersteuning.

In diezelfde periode werd het geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor allerlei dingen die niet direct bijdragen aan dit onderwijs (zie ook uitgebreid paragraaf 2.4). Dit varieert van relatief kleine uitgaven zoals de aanschaf van peuterfietsen, die bedoeld zijn voor veel jongere kinderen dan de kinderen die op de school zitten en de aankoop van bekers en pennen met logo's van de school, terwijl

normale bekers en pennen minder duur zijn en op zijn minst even goed bruikbaar zouden moeten zijn. Tot grotere uitgaven zoals die voor educatieve robots die voor leraren niet bruikbaar zijn bij de lessen die ze geven. Tot uitgaven waarbij aanzienlijk meer geld uitgegeven is, zoals het bouwen van een muzieklokaal en de aankoop van nieuwe inrichting van leslokalen en zijn leraren gepromoveerd in salarisschalen, zonder dat hier een onderbouwing voor aanwezig was.

De executive director kreeg te veel ruimte van het uitvoerend deel van het bestuur bij het invulling geven aan zijn visie en ambities, waardoor de school uiteindelijk in de financiële problemen is gekomen. Doordat er in 2023 veel meer geld werd uitgegeven dan er eigenlijk beschikbaar was, moest in december 2023 ingegrepen worden op de uitgaven van de school. Dit betekende concreet dat er ontslagen volgden voor leraren en leraren hun contract niet verlengd kregen. Ook kon er geen nieuw lesmateriaal gekocht worden, terwijl dit wel nodig was. Uiteindelijk moest er in december 2023 met spoed extra geld beschikbaar komen vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ook na eind 2023 bleef het voor veel leraren onduidelijk wat de gevolgen van de situatie was voor hun eigen baan. Ook als het bestuur hier specifiek naar werd gevraagd, werd hierover door het bestuur geen duidelijkheid gegeven richting de leraren. De onrust die hierdoor ontstaat leidt af van de primaire taak van de leraren, namelijk het geven van goed onderwijs aan de leerlingen. In plaats daarvan maken leraren zich nu druk om of zij na de zomer 2024 nog werk hebben.

Tussenconclusie – periode tot 1 maart 2024

Op basis van de onderzoeksbevindingen over de periode tot 1 maart 2024 komen wij tot de volgende conclusies.

Het uitvoerend deel van het bestuur draagt geen zorg voor een goed bestuurd school. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft deze verantwoordelijkheden namelijk door de executive director laten vervullen, terwijl dit een van de wettelijke taken van het uitvoerend deel van het bestuur is. Zelf heeft het uitvoerend deel van het bestuur geen actieve rol vervuld bij het besturen van de school. Daarmee handelt het bestuur in strijd met artikel 23, eerste lid, WPO BES.

Verder draagt het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Zo was het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende op de hoogte van de ambities van de executive director, terwijl deze wel leidend waren bij de besluiten die zijn genomen. Het uitvoerend deel van het bestuur was ook onvoldoende op de hoogte van de onderwijskwaliteit op de school. Hierdoor handelt het bestuur in strijd met artikel 13 en artikel 23 WPO BES.

Zoals hiervoor is uitgelegd, vervult het uitvoerend deel van het bestuur haar rol als bestuurder en daarmee haar bestuurstaken niet

zoals van haar verwacht zou mogen worden. Zo draagt het uitvoerend deel van het bestuur geen zorg voor een goed bestuurd school en draagt zij onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school.

Ook als het gaat om de financiële sturing en het beheer van de financiën vanuit het uitvoerend deel van het bestuur, concluderen wij dat het uitvoerend deel van het bestuur daarin tekortschiet (artikel 99, lid 5 WPO BES, artikel 2:15 BW BES). Zie ook uitgebreid paragraaf 2.4. Zo is er veel meer geld uitgegeven dan is ontvangen, waardoor er een situatie is ontstaan waarbij er niet meer genoeg geld was om alle rekeningen mee te betalen. Het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur heeft betalingsafspraken moeten maken met belangrijke leveranciers van lesmaterialen en spullen voor inrichting van leslokalen, omdat zij anders de salarissen van het personeel niet kon betalen.

Daarnaast voldoet het bestuur ook niet aan haar administratieplicht en de bewaarplicht voor de administratie (artikel 2:15 BW). Zie ook uitgebreid paragraaf 2.4. Het uitvoerend deel van het bestuur kan bijvoorbeeld tijdens gesprekken geen uitleg geven bij uitgaven die zijn gedaan. Ook als het uitvoerend deel van het bestuur gevraagd wordt om schriftelijk informatie te verstrekken over en uitleg te geven bij bepaalde uitgaven, kan zij hieraan niet voldoen. Zo is het uitvoerend deel van het bestuur – ook nadat haar daarvoor een aantal keren een termijn is gegund – niet in staat om alle opgevraagde facturen en ontvangstbewijzen aan te leveren. Zij kan niet voldoende uitleggen waarom deze uitgaven gedaan zijn en hoe deze uitgaven concreet bijdragen aan het onderwijs op de school.

Als het gaat om de vraag of (de leden van) het uitvoerend deel van het bestuur de taken die horen bij deze functie heeft vervuld op een manier zoals dit verwacht mag worden, dan moeten wij deze vraag ontkennend beantwoorden.

Wij concluderen dat er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door het uitvoerend deel van het bestuur. Het bestuur handelt in strijd met artikel 2:14 BW BES. Doordat er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door het bestuur, handelt het bestuur ook om die reden in strijd met artikel 23, eerste lid, WPO BES. Er wordt namelijk geen zorg gedragen voor een goed bestuurd school.

Omdat het bestuur ook niet voldoet aan de hiervoor beschreven wettelijke verplichtingen, concluderen we dat het bestuur geen zorg draagt voor een goed bestuurd school. Het bestuur doet namelijk niet wat er in de wet staat, terwijl dit wel invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs dat wordt gegeven. Daarmee handelt het uitvoerend deel van het bestuur ook om die reden in strijd met artikel 13 en artikel 23, eerste lid, WPO BES.

Periode na 1 maart 2024

Nadat de executive director zijn vertrek aankondigde in december 2023, heeft het bestuur ervoor gekozen om ook in de praktijk weer te werken met een uitvoerend deel en een toezichthoudend deel van het bestuur. Hierbij is ervoor gekozen om veel van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die bij de executive director lagen neer te leggen bij de principal van de SHS, in plaats van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden zelf op te pakken. Zo werd de principal bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het krijgen van zicht en grip op de financiën, budgettering, het voorbereiden van besluiten en het verantwoorden over gevoerd beleid. Dit terwijl toen al duidelijk was dat er veel moest gebeuren om de kwaliteit van het onderwijs weer op orde te krijgen, waarbij de principal een belangrijke rol heeft te spelen. Op basis van testen die door SHS in samenwerking met EC2 zijn uitgevoerd, was toen bijvoorbeeld al duidelijk dat de leerachterstand bij Engels en wiskunde gemiddeld twee jaar was. Om de kwaliteit van het onderwijs weer op orde te krijgen is het belangrijk dat de principal zich bezig kan houden met haar primaire taak; het realiseren van de juiste (rand)voorwaarden voor het personeel en de leerlingen en het sturen op onder andere de kwaliteit van het onderwijs en het personeelsbeleid. Denk daarbij specifiek aan bijvoorbeeld het ontwikkelen en implementeren van onderwijsprogramma's en het controleren van de voortgang van leerlingen. Hierbij past niet dat de principal extra verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgt opgelegd. Zeker niet als die extra verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij het bestuur horen te liggen. Op de momenten dat het bestuur hierop wordt aangesproken door de inspectie, toont het bestuur onvoldoende inzicht in haar eigen rol en verantwoordelijkheden die daarbij horen.

Uit gesprekken met betrokkenen binnen alle geledingen van de SHS is gebleken dat ook het huidige uitvoerend deel van het bestuur van de SHS onvoldoende verantwoordelijkheden neemt voor het goed besturen van de school. Zo heeft het uitvoerend deel van het bestuur geen direct zicht op wat er op de school speelt, welke concrete behoeften er bij leraren en leerlingen bestaan en met welke problemen en uitdagingen de school te maken heeft. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft geen eigen visie en ambities voor (het onderwijs op) de school. Beleidsdocumenten hierover zijn wel te vinden, maar het uitvoerend deel van het bestuur kan niet uitleggen waar die beleidsdocumenten voor bedoeld zijn. Ook kan het uitvoerend deel van het bestuur niet uitleggen hoe de inhoud van die beleidsdocumenten terug te vinden is in de keuzes die zij maakt en de besluiten die ze neemt.

Uit de besluitvorming en gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur blijkt verder dat het stelsel van kwaliteitszorg niet toereikend is. Belangrijke onderdelen van het onderwijs worden hierdoor niet of niet goed beschermd tegen achteruitgang of verslechtering. Voor de huidige stand van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitszorg wordt

ook verwezen naar het rapport over de onderwijskwaliteit dat op 1 juli 2024 is vastgesteld.

Het huidige uitvoerend deel van het bestuur vertrouwd in de rol die zij heeft aangenomen volledig op de werkwijze van de executive director. Het huidige uitvoerend deel van het bestuur heeft hierdoor ook geen eigen beleid als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs. Mede doordat het huidige uitvoerend deel van het bestuur op dit punt geen eigen beleid heeft, heeft zij ook geen actueel schoolplan waarin dit beleid op het gebied van onderwijskunde, personeel en het stelsel van kwaliteitszorg is beschreven. Het gevolg is dat dit beleid ook niet kan worden uitgevoerd en, als dat nodig is, wordt aangevuld of aangepast.

Zoals we hiervoor hebben uitgelegd (i) neemt het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende verantwoordelijkheden voor het goed besturen van de school, (ii) neemt het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en (iii) ontbreekt het aan visie en ambitie en relevant beleid. Het gaat hier om verantwoordelijkheden van het bestuur die in de wet (normen) en statuten zijn geregeld en onderdeel uitmaken van de taken van het bestuur. Deze in de wet geregelde normen hebben tot doel het garanderen van en bijdragen aan kwalitatief goed onderwijs door het bestuur. Het schenden van deze normen raakt de kwaliteit van het onderwijs dat de leerlingen van de school ontvangen.

Belangrijk om daarbij te vermelden is dat het hier om punten gaat waarbij het uitvoerend deel van het bestuur niet doet wat van haar verwacht mag worden. Het uitvoerend deel van het bestuur laat niet voldoende zien dat ze over het inzicht en de zorgvuldigheid beschikt die van een gemiddeld bestuurder van een school verwacht mag worden. Hierdoor is het uitvoerend deel van het bestuur niet in staat om haar taken goed en nauwkeurig uit te voeren.

Ook als het gaat om de financiën (zie uitgebreid paragraaf 2.4) zien wij dat het uitvoerend deel van het bestuur niet doet wat van haar verwacht mag worden. Zo hebben we vastgesteld dat vanuit de school vaker transacties aangegaan worden met personen en bedrijven die direct en indirect een band hebben met het uitvoerend en/of toezichthoudend deel van het bestuur zelf. Het bestuur is niet in staat om uit te leggen waarom specifiek met deze personen of bedrijven transacties zijn aangegaan. Hierdoor hebben we niet voldoende kunnen vaststellen dat deze transacties ook in het belang zijn van de school en haar leerlingen. Zo worden er vaker spullen gekocht van of via een bedrijf dat eigendom is van een van de bestuurders en diensten afgenomen van een bedrijf waarvan (een deel van) het bestuur uit dezelfde personen bestaat als het bestuur van de school. Daarnaast worden ook vaker spullen gekocht van of via een of meerdere bedrijven die eigendom zijn van familie van de bestuurders. Het bestuur kon niet uitleggen waarom de aankoop van deze spullen

nodig was. Ook heeft het bestuur er geen zicht op of de spullen die besteld zijn, ook wel zijn geleverd.

Het bestuur heeft zelf aangegeven dat zij geen maatregelen heeft genomen om mogelijk misbruik bij dit soort transacties tegen te gaan. Ook kon het bestuur niet aangeven of er binnen het bestuur zelf gesproken is over wat het bestuur doet om misbruik hierbij te voorkomen. Volgens betrokkenen, waaronder de executive director, gaat het vaak om een kwestie van anderen "*iets gunnen*".

Tussenconclusie – periode na 1 maart 2024

Op basis van de onderzoeksbevindingen over de periode na 1 maart 2024 komen wij tot de volgende conclusies.

Het uitvoerend deel van het bestuur draagt geen zorg voor een goed bestuurd school. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft een groot deel van deze verantwoordelijkheden namelijk neergelegd bij de principal, terwijl dit een van de wettelijke taken van het uitvoerend deel van het bestuur is. Zelf vervult het uitvoerend deel van het bestuur slechts een zeer beperkte rol bij het besturen van de school. Dit is niet genoeg, omdat het zijn van een bestuur van een school betekent dat het bestuur op de hoogte moet zijn en (in)zicht moet hebben op de gevolgen die (financiële) besluiten hebben op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. Daarmee handelt het bestuur in strijd met artikel 23, eerste lid, WPO BES. Het uitvoerend deel van het bestuur voldoet niet aan de wettelijke zorgplicht om de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te laten doormaken en eventuele noodzakelijke verbetermaatregelen kunnen dan niet worden vastgesteld, zoals opgenomen in artikel 15, lid 4 onder a en b, WPO BES.

Verder draagt het uitvoerend deel van het bestuur onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Zo ontbreekt het bij het uitvoerend deel van het bestuur aan een visie en ambities voor (het onderwijs op) de school. Het uitvoerend deel van het bestuur is ook onvoldoende op de hoogte van de onderwijskwaliteit op de school en het ontbreekt aan een toereikend stelsel van kwaliteitszorg. Daarnaast voldoet het uitvoerend deel van het bestuur niet aan de wettelijke zorgplicht om de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te laten doormaken. Dit heeft als gevolg dat eventuele noodzakelijke verbetermaatregelen niet kunnen worden vastgesteld. Hierdoor handelt het bestuur in strijd met artikel 13, 15, lid 4 onder a en b, en artikel 23 WPO BES.

Zoals hiervoor is uitgelegd, vervult het uitvoerend deel van het bestuur haar rol als bestuurder en daarmee haar bestuurstaken niet zoals van haar verwacht zou mogen worden. Zo draagt het uitvoerend deel van het bestuur geen zorg voor een goed bestuurd school en draagt zij onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Ook als het gaat om de financiële sturing vanuit het

uitvoerend deel van het bestuur, concluderen wij dat het uitvoerend deel van het bestuur daarin tekortschiet. Zie ook uitgebreid paragraaf 2.4. Zo heeft het uitvoeren deel en toezichhoudend deel van het bestuur bijvoorbeeld betalingsafspraken moeten maken met belangrijke leveranciers van lesmaterialen en spullen voor inrichting van leslokalen, omdat zij anders de salarissen van het personeel niet kon betalen. Ook naar de toekomst toe dreigt er opnieuw een financieel tekort te ontstaan, terwijl het uitvoerend deel van het bestuur tijdens gesprekken niet concreet kan aangeven welke acties zij onderneemt om het risico daarop te beperken. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft ook na 1 maart 2024 maar beperkt zicht op de financiën van de school.

Daarnaast voldoet het bestuur ook niet aan haar administratieplicht en de bewaarplicht voor de administratie (artikel 2:15 BW). Zie ook uitgebreid paragraaf 2.4. Het uitvoerend deel van het bestuur kan bijvoorbeeld tijdens gesprekken geen uitleg geven bij uitgaven die zijn gedaan. Ook als het uitvoerend deel van het bestuur gevraagd wordt om schriftelijk informatie te verstrekken over en uitleg te geven bij bepaalde uitgaven, kan zij dit niet voldoende. Zo is het uitvoerend deel van het bestuur – ook nadat haar daarvoor een aantal keren een termijn is gegund – niet in staat om alle opgevraagde facturen en ontvangstbewijzen aan te leveren. Zij kan niet voldoende uitleggen waarom deze uitgaven gedaan zijn en hoe deze uitgaven concreet bijdragen aan het onderwijs op de school.

Als het gaat om de vraag of (de leden van) het uitvoerend deel van het bestuur de taken die horen bij deze functie hebben vervuld op een manier zoals dit verwacht mag worden, dan moeten wij deze vraag ontkennend beantwoorden. Wij concluderen dat er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door het uitvoerend deel van het bestuur. Het bestuur handelt in strijd met artikel 2:14 BW BES. Doordat er sprake is van een onbehoorlijke taakvervulling door het bestuur, handelt het bestuur ook om die reden in strijd met artikel 23, eerste lid, WPO BES.

Omdat het bestuur ook niet voldoet aan de hiervoor beschreven wettelijke verplichtingen, concluderen we dat het bestuur geen zorg draagt voor een goed bestuurde school. Het bestuur doet namelijk niet wat er in de wet staat, terwijl dit wel invloed heeft op de kwaliteit van het onderwijs dat wordt gegeven. Daarmee handelt het uitvoerend deel van het bestuur ook om die reden in strijd met artikel 13, 15, lid 4 onder a en b, en artikel 23, eerste lid, WPO BES.

In zijn algemeenheid merken wij daarbij op dat er sprake is van langdurig gedrag, een patroon, waarbij het uitvoerend deel van het bestuur verwijtbaar niet voldoet aan de wet- en regelgeving. Zoals in paragraaf 4.2.2 verder wordt uitgelegd is het uitvoerend deel van het bestuur al jaren in functie. In die jaren heeft de school zowel op het gebied van onderwijskwaliteit als bestuur veel te verduren gehad.

Vanuit diverse kanten is het bestuur ondersteund om herhaling en terugval te voorkomen. Zo is er onder andere vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het eilandbestuur en vanuit het schoolbestuur zelf ondersteuning geregeld, bijvoorbeeld in de vorm van scholing en coaching. In plaats van een actieve houding vanuit het bestuur om herhaling en terugval te voorkomen, constateren wij tijdens dit onderzoek dat er een uitvoerend deel van het bestuur in functie is waarbij de coaching en scholingen niet terug te zien is in haar handelen als uitvoerend deel van het bestuur. Zo is er niets meer zichtbaar van de versteviging van de governance binnen de school en het bestuur, terwijl hier eerder uitvoerig aandacht aan is besteed. Ook zien wij dat op dit moment veel van de herstelopdrachten die de afgelopen jaren zijn gegeven weer niet op orde zijn.

Tijdens het huidige onderzoek hebben wij moeten vaststellen dat het uitvoerend deel van het bestuur ook op dit moment nog op veel vlakken niet voldoet aan de wet- en regelgeving. Daarnaast toont het uitvoerend deel van het bestuur geen enkele vorm van inzicht in de eigen rol bij de huidige situatie op de school. Gedurende het onderzoek wijst het bestuur vooral naar andere personen (binnen en buiten de school) en ligt het aan veel verschillende situaties, waar het bestuur zelf niets aan kan doen. Tegelijkertijd ontbreekt het tijdens de gevoerde gesprekken aan een kritische kijk op wat het uitvoerend deel van het bestuur zelf niet heeft gedaan zoals verwacht zou mogen worden. Zelfs nadat zij tijdens de terugkoppelgesprekken in april van dit jaar (2024) op de aard en ernst van onze bevindingen en de noodzaak om zo snel mogelijk veranderingen door te voeren is gewezen, blijft het ontbreken aan bestuurlijke daadkracht en betrokkenheid. Zo is er aan het einde van de onderzoeksperiode (juli 2024) nog te weinig gedaan met de terugkoppeling die het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur in april 2024 ontvingen. Veranderingen zijn vooral te danken aan het werk van de principal en andere personen, meer dan aan het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur. Ook naar de toekomst toe laat het bestuur hierin geen verbetering zien. Zo is er ruim drie maanden na de eerste terugkoppeling van de bevindingen van de inspectie nog geen verbeterplan en plan van aanpak op bestuursniveau gedeeld, terwijl het juist op bestuursniveau veel beter zal moeten. Door dit alles wordt de leraren en onderwijsassistenten ook niet in staat gesteld om de leerlingen op de school onderwijs van de best mogelijke kwaliteit te geven, terwijl de leerlingen daar wel recht op hebben.

Code goed bestuur

Periode voor 1 maart 2024

In de twee meest recente jaarverslagen van de SHS en de conceptversie van het jaarverslag 2023 is door het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur gemeld dat zij de code goed bestuur gebruikt die door de PO-Raad is geschreven.

Tijdens de gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur heeft zij aangegeven feitelijk geen code goed bestuur te hanteren. Dit betekent niet alleen dat wat het bestuur heeft opgeschreven in het jaarverslag niet aansluit bij de werkelijke situatie. Ook betekent dit dat het uitvoerend deel van het bestuur over de volgende onderwerpen niets heeft vastgelegd:

- hoe het uitvoerend deel van het bestuur de deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs op de school tot zijn recht laat komen;
- hoe het uitvoerend deel van het bestuur ervoor zorgt dat de bedrijfsvoering van de school op een integrale wijze plaatsvindt. We verwachten daarbij specifiek beleid over hoe het risico zoveel mogelijk wordt beperkt dat een lid van het uitvoerend en/of toezichthoudend deel van het bestuur meerdere functies vervult (binnen de school en daarbuiten) en daarmee soms te maken krijgt met tegengestelde belangen. Dit kan zowel eigen belangen zijn, als belangen die diegene vertegenwoordigt, zoals de belangen van de school en/of belangen van een andere organisatie waar het bestuurslid eigenaar of onderdeel van is;
- hoe het uitvoerend deel van het bestuur afstemt met en verantwoording aflegt aan ouders en andere personen en organisaties (binnen en buiten de school) die een belang hebben bij wat er op de school gebeurt en de besluiten die het bestuur neemt.

In gesprekken met het uitvoerend deel van het bestuur komt naar voren dat voor ieder van deze drie onderwerpen geldt dat hierover niet alleen niets is vastgelegd, maar dat het bestuur hiervoor ook niet met concreet uitgewerkt beleid heeft gewerkt en op dit moment werkt.

Tussenconclusie periode voor 1 maart 2024

Het uitvoerend deel van het bestuur maakt feitelijk geen gebruik van een code goed bestuur en heeft ook niet geregeld hoe zij in de praktijk omgaat met de situaties zoals die in de code goed bestuur moeten staan. Dit betekent dat het uitvoerend deel van het bestuur handelt in strijd met artikel 125, vijfde lid, WPO BES.

Periode na 1 maart 2024

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de huidige situatie op de school, is ook gekeken naar hoe het uitvoerend deel van het bestuur op dit moment omgaat met de regels uit de Code Goed Bestuur van de PO-Raad. Het bestuur schrijft zelf namelijk dat ze deze Code Goed Bestuur gebruikt, ook al kan ze niet inzichtelijk maken hoe zij deze toepast. In dat kader komen we tot de volgende (aanvullende) bevindingen:

1. het bestuur heeft niet inzichtelijk kunnen maken hoe zij als bestuur zorgt voor goed onderwijs voor alle kinderen op de school. Zie ook de eerdere toelichting op dit punt in deze

- paragraaf en, meer uitgebreid, het kwaliteitsonderzoek dat is vastgesteld op 1 juli 2024;
2. het bestuur heeft niet inzichtelijk kunnen maken dat het bestuur verantwoordelijkheid neemt voor de zorg, veiligheid en het creëren van gelijke ontwikkelingskansen voor alle kinderen. Zie ook de eerdere toelichting op dit punt in deze paragraaf en, meer uitgebreid, het kwaliteitsonderzoek dat is vastgesteld op 1 juli 2024. Ook uit het feitelijk handelen van het bestuur hebben we niet kunnen afleiden dat zij hiervoor verantwoordelijkheid neemt. Tijdens ons onderzoek hebben we namelijk moeten concluderen dat het bestuur onvoldoende zorg draagt voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd voelen. Het bestuur speelt namelijk geen verbindende rol binnen de school. Het bestuur communiceert onvoldoende met personeel en ouders. Daar waar het bestuur juist voorbeeldgedrag moet laten zien om samen met schoolleiding, leerkrachten en ondersteuners te werken aan goed onderwijs in het belang van alle leerlingen op Saba, zien we in de praktijk niet dat het bestuur hieraan bijdraagt. Het bestuur is niet open over beleidskeuzes en ontwikkelingen in het bestuur. Dit zorgt er juist voor dat medewerkers zich niet gezien en gehoord voelen, terwijl zij wel geïnformeerd zijn over de financiële zorgelijke situatie op de school. Ook voor het waarborgen van de (sociale) veiligheid van leerlingen voldoet het bestuur niet aan de vastlegging van een veiligheidsbeleid en is er geen functionaris aangesteld hiervoor. Het bestuur legt deze verantwoordelijkheden namelijk keer op keer bij anderen neer, terwijl ze ook niet met een professioneel-kritische blik kijkt naar haar eigen rol hierbij;
 3. het bestuur toont een onvoldoende actieve houding als het gaat om de professionaliteit van de organisatie en zichzelf. Zo ontbreekt het aan een stelsel van kwaliteitszorg waarbij het bestuur de kwaliteit van het onderwijs dat gegeven wordt (i) evalueert, (ii) analyseert, (iii) verbetert en (iv) borgt. Ook ontbreekt het aan beleid als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs dat wordt gegeven en dit ook beschrijft in een zogenaamd schoolplan;
 4. het bestuur toont onvoldoende openheid en bereidheid tot verantwoorden. Zeker gezien de context waarin de school en het bestuur zich bevindt, is openheid en bereidheid tot verantwoorden belangrijk. Dit om het vertrouwen van de samenleving in het onderwijs (terug) te winnen, te versterken en te behouden. Desondanks constateren wij dat het bestuur weinig benaderbaar is en niet bereid is om met ouders en personeel in gesprek te gaan over hoe het eraan toegaat op de school. Dit hebben we tijdens de vele gesprekken die zijn gevoerd ook terug gehoord als het gaat om het vertrouwen dat er is in zowel het bestuur als de school in het algemeen.

Naast dat het bestuur niet inzichtelijk kan maken hoe zij de Code Goed Bestuur toepast, is er ook niets vastgelegd over het toepassen van de onderwerpen die in de Code Goed Bestuur worden genoemd. Het is dus daarmee onduidelijk hoe deze onderwerpen zich moeten vertalen naar het dagelijks doen en laten van het bestuur.

Tussenconclusie periode na 1 maart 2024

Het uitvoerend deel van het bestuur maakt feitelijk geen gebruik van een code goed bestuur en heeft ook niet geregeld hoe zij in de praktijk omgaat met de situaties zoals die in de code goed bestuur moeten staan. Dit betekent dat het uitvoerend deel van het bestuur handelt in strijd met artikel 125, vijfde lid, WPO BES.

Als het doen en laten van het uitvoerend deel van het bestuur wordt gelegd naast de regels die in de Code Goed Bestuur van de PO-Raad te vinden zijn, dan moeten we concluderen dat het uitvoerend deel van het bestuur handelt in strijd met deze bepalingen uit de Code Goed Bestuur. Voor zover het bestuur dus deze Code Goed Bestuur gebruikt, dan voldoet ze hier ook niet aan.

2.3.3. Het toezichthoudend deel van het bestuur (Intern toezicht)

Wettelijk kader

Zoals in paragraaf 2.1 al kort is uitgelegd moet het bestuur ook bestaan uit een toezichthoudend deel van het bestuur, dat toezicht moet houden op hoe het uitvoerend deel van het bestuur haar rol en functie vervult. Om bijvoorbeeld de objectiviteit van het toezichthoudend deel van het bestuur te waarborgen, moet er binnen het bestuur een scheiding zijn tussen het uitvoerend en het toezichthoudend deel van het bestuur. Het is daarbij belangrijk dat het toezichthoudend deel van het bestuur volledig onafhankelijk functioneert van het uitvoerend deel van het bestuur. Dit alles is geregeld in artikel 24 WPO BES.

Van het toezichthoudend deel van het bestuur wordt verwacht dat zij toezicht houdt op de wijze waarop het uitvoerend deel van het bestuur de taken uitvoert waar zij mee zijn belast. Ditzelfde geldt voor de bevoegdheden die het uitvoerend deel van het bestuur uitoefent. Van het toezichthoudend deel van het bestuur wordt verwacht dat zij het uitvoerend deel van het bestuur (gevraagd en ongevraagd) raad geeft. In artikel 25 WPO BES is vastgelegd wat daarbij minimaal verwacht mag worden van het toezichthoudend deel van het bestuur. Zo moet het toezichthoudend deel van het bestuur in ieder geval:

- de begroting en het jaarverslag goedkeuren;
- erop toezien dat het uitvoerend deel van het bestuur voldoet aan haar wettelijke verplichtingen en de (toepassing van) de code goed bestuur. Als er van de code goed bestuur wordt afgeweken, dan moet het toezichthoudend deel van het bestuur hier ook toezicht op houden;

- toezicht houden op of het bestuur het geld dat zij ontvangt vanuit de overheid terecht ontvangt. Daarnaast moet het toezichthoudend deel van het bestuur ook toezicht houden op of dit geld ook weer goed wordt gebruikt. Dit noemen we ook wel doelmatig en rechtmatig. Dit wil zeggen dat het geld dat bedoeld is voor (het onderwijs op) de school ook gebruikt wordt voor (het onderwijs op) de school en er voor spullen of diensten die worden gekocht niet onnodig hoge bedragen worden betaald;
- een registeraccountant, of iemand die van eenzelfde niveau is, aanwijzen die onderzoek doet naar de jaarrekening en het toezichthoudend deel van het bestuur informeert over de resultaten van dit onderzoek;
- jaarlijks verantwoorden over de hiervoor genoemde vier punten. Deze verantwoording moet onderdeel uitmaken van het jaarverslag.

Code goed bestuur

Naast de in de wet geregelde verplichtingen voor het toezichthoudend deel van het bestuur, geldt ook voor hen de code goed bestuur (zie ook paragraaf 2.3.2). Ook zij moeten de principes uit de code goed bestuur toepassen en inzichtelijk maken hoe zij dit doen. Deze verplichting is ook expliciet vastgelegd in de code goed bestuur zelf.

2.3.4. Onderzoeksbevindingen over het toezichthoudend deel van het bestuur (intern toezicht)

Periode tot 1 maart 2024

In paragraaf 2.1 is uitgelegd dat de feitelijke situatie bij het bestuur van de SHS zo is, dat er tot 1 maart 2024 geen scheiding is tussen het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur. Feitelijk treden ze namelijk op als één geheel. Dit zorgt ervoor dat het toezichthoudend deel van het bestuur niet volledig objectief en onafhankelijk functioneert van het uitvoerend deel van het bestuur. Hierdoor kan het toezichthoudend deel van het bestuur het uitvoerend deel van het bestuur ook niet gevraagd en ongevraagd raad geven.

Als we kijken naar wat er minimaal verwacht mag worden van het toezichthoudend deel van het bestuur, dan zien wij in ieder geval het volgende:

- de begroting en het jaarverslag 2022 zijn goedgekeurd door het gezamenlijk bestuur, bestaande uit het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur. Er is hier geen duidelijke, afzonderlijke rol voor het toezichthoudend deel van het bestuur zichtbaar. Dit terwijl het toezichthoudend deel van het bestuur erop toe moet zien dat het geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook gebruikt wordt om onderwijs van voldoende kwaliteit mogelijk te maken;

- er vindt onvoldoende toezicht plaats op wat het uitvoerend deel van het bestuur doet en of zij daarmee voldoet aan haar wettelijke verplichtingen. Het toezichthoudend deel moet een belangrijke rol hebben als het gaat om toezichthouden op of het uitvoerend deel van het bestuur de school wel goed bestuurt en daarmee onderwijs van voldoende kwaliteit mogelijk maakt. Daar is nu geen sprake van. Toezicht op (de toepassing van) de code goed bestuur ontbreekt ook volledig. Feitelijk wordt er niets gedaan met een code goed bestuur, waardoor er ook geen toezicht is op de invulling daarvan. Het ontbreken van een code goed bestuur is ook niet door het toezichthoudend deel van het bestuur gesignaleerd;
- het ontbreekt volledig aan toezicht op geld dat ontvangen en uitgegeven wordt. Het toezichthoudend deel van het bestuur vraagt geen (bestuurs)informatie op en er vindt geen controle plaats op de doelmatige en rechtmatige besteding. Zo voert het toezichthoudend deel van het bestuur bijvoorbeeld geen overleg met het kantoor dat de administratie voor de school verzorgt. Dit terwijl uit ons onderzoek blijkt dat daar veel bruikbare kennis en informatie beschikbaar is. Het toezichthoudend deel van het bestuur is zelf direct en/of indirect betrokken bij transacties waarbij onvoldoende kan worden vastgesteld of, en zo ja, hoe, deze bijdragen aan (het onderwijs dat wordt gegeven op) de school. Hierdoor gaat een belangrijke waarborgfunctie verloren. Er wordt namelijk door het toezichthoudend deel van het bestuur niet voldoende onafhankelijk gekeken of geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook gebruikt wordt om onderwijs van voldoende kwaliteit mee mogelijk te maken;
- het toezichthoudend deel van het bestuur legt inhoudelijk geen verantwoording af over de onderwerpen waarop zij toezicht houdt. Het jaarverslag is voorzien van een algemene toelichting van het toezichthoudend deel van het bestuur, dat niet specifiek is toegeschreven op wat er dat jaar is gebeurd op de school en wat haar rol daarbij is geweest. Hierdoor is het voor anderen (bijvoorbeeld leraren en ouders) niet mogelijk om duidelijk te krijgen of het toezichthoudend deel van het bestuur haar rol vervult zoals dit zou moeten en wat het effect van het intern toezicht is.

Tussenconclusie tot 1 maart 2024

Doordat het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur niet onafhankelijk van elkaar functioneert, wordt niet voldaan aan artikel 24, lid 2, WPO BES. Doordat het toezichthoudend deel van het bestuur niet onafhankelijk is en feitelijk één geheel vormt met het uitvoerend deel van het bestuur, kan zij ook niet onafhankelijk doen wat minimaal van haar verwacht mag worden. Ook op inhoudelijk gebied concluderen wij dat het toezichthoudend deel van het bestuur niet doet wat minimaal van haar verwacht mag worden. Dit heeft tot gevolg dat het toezichthoudend deel van het bestuur niet voldoet aan haar wettelijke taken, zoals omschreven in artikel 25 WPO BES.

Periode na 1 maart 2024

Vanaf 1 maart 2024 is er geen scheiding tussen het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur. Feitelijk treden ze namelijk op als een geheel. Dit zorgt ervoor dat het toezichthoudend deel van het bestuur niet volledig onafhankelijk functioneert van het uitvoerend deel van het bestuur. Zo treedt het bestuur nog vaak gezamenlijk naar buiten, waarbij het onderscheid tussen de delen niet herkenbaar is. Ook wordt het toezichthoudend deel van het bestuur op momenten naar voren geschoven om taken te vervullen die horen bij het uitvoerend deel van het bestuur. Zo voert het toezichthoudend deel van het bestuur bijvoorbeeld namens het uitvoerend deel van het bestuur gesprekken met interne en externe partijen, zoals de schoolleiding, de docenten en onderwijsassistenten, het eilandbestuur en de inspectie.

Door het uitvoerend deel van het bestuur en toezichthoudend deel van het bestuur met elkaar vermengd is, is het ook niet mogelijk om objectief en onafhankelijk op te treden als toezichthoudend deel van het bestuur.

Als we kijken naar wat er minimaal verwacht mag worden van het toezichthoudend deel van het bestuur, dan zien wij in ieder geval het volgende:

- er vindt onvoldoende toezicht plaats op wat het uitvoerend deel van het bestuur doet en of zij daarmee voldoet aan haar wettelijke verplichtingen. Toezicht op (de toepassing van) de code goed bestuur ontbreekt volledig. Feitelijk wordt er niets gedaan met een code goed bestuur, waardoor er ook geen toezicht is op de invulling daarvan. Het ontbreken van een code goed bestuur is ook niet door het toezichthoudend deel van het bestuur signaleerd;
- het ontbreekt volledig aan toezicht op geld dat ontvangen en uitgegeven wordt. Het toezichthoudend deel van het bestuur voert geen overleg met het kantoor dat de administratie voor de school voert. Ook vraagt het toezichthoudend deel van het bestuur geen (bestuurs)informatie op en vindt er geen controle plaats op de doelmatige en rechtmatige besteding. Het toezichthoudend deel van het bestuur is zelf direct en/of indirect betrokken bij transacties waarbij onvoldoende kan worden vastgesteld of, en zo ja, hoe, deze bijdragen aan (het onderwijs dat wordt gegeven op) de school;
- het toezichthoudend deel van het bestuur legt inhoudelijk geen verantwoording af over de onderwerpen waarop zij toezicht houdt. Het jaarverslag is voorzien van een algemene toelichting van het toezichthoudend deel van het bestuur, dat niet specifiek is toegeschreven op wat er dat jaar is gebeurd op de school en wat haar rol daarbij is geweest.

Vanaf april 2024, nadat het voltallig bestuur van SkoSaba haar ontslag heeft ingediend en het uitvoerend deel van het bestuur hier later op is

teruggekomen, ontbreekt het in zijn geheel aan een toezichhoudend deel van het bestuur.

Tussenconclusie periode na 1 maart 2024

Doordat het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur niet onafhankelijk van elkaar functioneerde in de periode van 1 maart tot april 2024, wordt niet voldaan aan artikel 24 WPO BES. Doordat het toezichhoudend deel van het bestuur niet onafhankelijk was en feitelijk één geheel vormde met het uitvoerend deel van het bestuur, kon zij ook niet onafhankelijk doen wat minimaal van haar verwacht mag worden. Dit heeft tot gevolg dat over die periode het toezichhoudend deel van het bestuur niet voldeed aan haar wettelijke taken, zoals omschreven in artikel 25 WPO BES. Voor de periode vanaf april 2024 geldt dat het ontbreekt aan een toezichhoudend deel van het bestuur. Dit is in strijd met de statuten van SkoSaba. Daarnaast betekent dit dat er geen scheiding tussen toezicht en bestuur is (artikel 23 WPO BES), het toezicht ook niet objectief en onafhankelijk is (artikel 24 WPO BES) en het ontbreekt aan intern toezicht op het handelen van het uitvoerend deel van het bestuur (artikel 25 WPO BES).

Code goed bestuur

Voor de uitgebreide bevindingen over de code goed bestuur, verwijzen we naar onze bevindingen in paragraaf 2.3.2. Kort samengevat, heeft het bestuur – en daarmee dus ook het toezichhoudend deel van het bestuur – aangegeven dat zij feitelijk geen code goed bestuur hanteert. Dat het bestuur een code goed bestuur hanteert is ook niet af te leiden uit het feitelijk handelen van het bestuur.

Dit betekent dat het toezichhoudend deel van het bestuur handelt in strijd met artikel 125, vijfde lid, WPO BES. Voor zover het bestuur al de Code Goed Bestuur van de PO-Raad gebruikt, dan voldoet ze hier ook niet aan.

2.3.5. Directeur

Wettelijk kader

De directeur van een school heeft, binnen een school een belangrijke taak. Deze heeft op grond van artikel 31, eerste lid, WPO BES namelijk de onderwijskundige, organisatorische en huishoudelijke leiding op een school.

Het uitvoerend deel van het bestuur kan daarbij haar wettelijke taken en bevoegdheden overdragen aan de directeur. Wel blijft het uitvoerend deel van het bestuur uiteindelijk verantwoordelijk voor hoe die wettelijke taken en bevoegdheden worden uitgevoerd. Dit is geregeld in artikel 32 WPO BES.

Wat precies de taken en bevoegdheden van de directeur zijn, moet vastgelegd zijn in een managementstatuut, zo is geregeld in artikel 33 WPO BES. Op het moment dat het uitvoerend deel van het bestuur

haar wettelijke taken en bevoegdheden overdraagt aan de directeur, moet dit ook geregeld zijn in het managementstatuut. Daarnaast bevat het managementstatuut in dat geval ook richtlijnen voor het geval de directeur deze taken en bevoegdheden uitoefent. Omdat het voor de buitenwereld ook duidelijk moet zijn wat de rolverdeling is tussen het uitvoerend deel van het bestuur en de directeur, is het belangrijk dat het managementstatuut zo snel mogelijk voor iedereen beschikbaar komt. Dat kan bijvoorbeeld door het managementstatuut op de website van de school te plaatsen.

2.3.6. Onderzoeksbevindingen over de directeur

Periode voor 1 maart 2024

In juli 2022 heeft het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur, samen met het bestuur van SEF, één *executive director* aangesteld. Anders dan de naam zou vermoeden, hield de executive director zich niet primair bezig met de onderwijskundige en huishoudelijke leiding van de school. Deze ligt voornamelijk bij de principal van SHS. De principal is de directeur van de SHS. Wel was de executive director feitelijk verantwoordelijk voor de belangrijkste besluiten als het ging om de ambities, de richting waarop de school zich ontwikkelde en het te voeren financieel beleid.

Op de vraag hoe de verantwoordelijkheden tussen het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur en de executive director waren geregeld, kon het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur geen duidelijk antwoord geven. Dit geldt ook voor de vraag hoe de verantwoordelijkheden tussen het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur en de principal waren geregeld. Ook is er geen actueel managementstatuut gepubliceerd op de website van de school.

Een eerder herstelonderzoek (uitgevoerd door de inspectie in 2022) leverde in november 2022 een *management statute* (managementstatuut) op waarin de verdeling van de rollen en verantwoordelijkheden is vastgelegd. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van bestuur kon tijdens de recent gevoerde gesprekken niet aangeven of er over periode voor 1 maart 2024 een management statute was. Ook kon zij niet aangeven hoe dit management statute een rol heeft gespeeld in de feitelijke rolvulling en verdeling van de verantwoordelijkheden tussen bestuur en directeur.

Uit gesprekken tijdens dit onderzoek is gebleken dat de principal in de periode voor 1 maart 2024 in ieder geval deels belast was met de financiële huishouding van de school. Het was immers de principal die uiteindelijk in november 2023 richting het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur signaleerde dat er financiële problemen waren ontstaan. Vanaf dat moment werd de principal door het uitvoerend deel van het bestuur verantwoordelijk gemaakt om

zicht en grip te krijgen op de financiën van de school.

Tussenconclusie periode tot 1 maart 2024

Binnen de organisatie bestond er een functie van executive director die, anders dan de naam doet vermoeden, niet de directeur van de school was. De principal was en is namelijk degene die de wettelijke rol van directeur van de school vervult.

Doordat de principal belast werd met het krijgen van zicht en grip op de financiën van de school, is er sprake van het overdragen van wettelijke taken en bevoegdheden van het uitvoerend deel van het bestuur naar de principal. De principal wordt zo belast met taken en bevoegdheden die bij het uitvoerend deel van het bestuur horen te liggen en die zij ook niet zomaar kan overdragen. Ook is het overdragen van deze taken en bevoegdheden niet geregeld in een managementstatuut.

Daarmee heeft het uitvoerend deel van het bestuur gehandeld in strijd met artikel 33 WPO BES.

Periode na 1 maart 2024

Vanaf 1 maart 2024 moest het bestuur zelf weer het uitvoerend deel van het bestuur vormgeven. Per die datum had de executive director ontslag genomen. Vanaf het moment dat de executive director vertrok, heeft het uitvoerend deel van het bestuur veel van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de executive director neergelegd bij de principal. Dit terwijl deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet passen en horen bij de rol en het takenpakket van de principal. Het toekennen van deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de directeur is ook niet op de juiste manier gebeurd. Het bestuur mag haar wettelijke taken en bevoegdheden namelijk alleen overdragen aan een directeur als dit gebeurt op de manier zoals dit in de wet is geschreven. In dat geval moet dit zijn vastgelegd in een managementstatuut. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van bestuur kon tijdens de recent gevoerde gesprekken niet aangeven of er voor de periode na 1 maart 2024 een management statute was. Ook kon zij niet aangeven hoe dit management statute een rol speelt in de feitelijke rolvulling en verdeling van de verantwoordelijkheden tussen bestuur en directeur.

Uit gesprekken met de betrokkenen is gebleken dat het uitvoerend deel van het bestuur een groot deel van haar verantwoordelijkheden om zorg te dragen voor een goed bestuurd school neer heeft gelegd bij de principal.

Tussenconclusie periode na 1 maart 2024

Doordat de principal belast werd met de zorg voor een goed bestuurd school, is er sprake van het overdragen van wettelijke taken en bevoegdheden van het uitvoerend deel van het bestuur naar de principal. De principal wordt zo belast met taken en bevoegdheden die bij het uitvoerend deel van het bestuur horen te liggen en die zij

ook niet zomaar mag overdragen. Ook is het overdragen van deze taken en bevoegdheden niet geregeld in een managementstatuut. Daarmee heeft het uitvoerend deel van het bestuur gehandeld in strijd met artikel 33 WPO BES.

2.4. Financiën

Een school ontvangt geld vanuit de overheid om zaken die te maken hebben met (het onderwijs op) de school te kunnen bekostigen. Uitgangspunt is dat met dit geld onderwijs van goede kwaliteit voor de leerlingen gegarandeerd moet kunnen worden. Om dit te waarborgen is het bestuur op grond van artikel 99 WPO BES verplicht om het geld dat zij vanuit de overheid ontvangt voor de school, ook uit te geven aan kosten die verband houden met (het onderwijs op) de school. Het gaat dan specifiek om de kosten voor personeel, zoals leraren en ondersteunend personeel. Daarnaast gaat het om kosten die worden gemaakt in het kader van de exploitatie. Dit wil zeggen dat het kosten zijn die gemaakt moeten worden om een school open te houden en onderwijs te kunnen geven aan de leerlingen. Voorbeelden van kosten voor personeel en exploitatie zijn:

- de salarissen voor het personeel;
- het onderhoud van het gebouw en het terrein van de school;
- de lesmaterialen;
- de administratiekosten;
- de kosten voor het beheer en bestuur van de school; en
- de kosten voor schoonmaak van het gebouw en het terrein.

Omdat het belangrijk is dat leerlingen hun schoolcarrière op dezelfde school kunnen afronden als waar zij beginnen en altijd onderwijs van voldoende kwaliteit kunnen ontvangen, is het bestuur verplicht om goed om te gaan met het geld dat zij vanuit de overheid ontvangt. Door goed om te gaan met het geld van de school moet het bestuur de continuïteit van (het onderwijs op) de school kunnen verzekeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat van een bestuur niet alleen wordt verwacht dat zij kijkt of zij vandaag genoeg geld heeft om een bepaalde uitgave te doen, maar dat zij ook kijkt of ze dit geld niet binnenkort nodig heeft voor andere kosten die gemaakt moeten worden. Deze verplichting is geregeld in artikel 99, lid 5, WPO BES.

Van het bestuur wordt verwacht dat zij zicht en grip heeft op hoe het financieel met de stichting gaat. De verplichtingen die het bestuur op dat gebied heeft, zijn onder andere geregeld in artikel 2:15 BW BES. Zo is het bestuur verplicht om een goede administratie te voeren (*administratieplicht*). Dit betekent dat het bestuur de administratie zo moet organiseren en alle informatie die bij die administratie hoort zo moet bewaren (*bewaarplicht*) dat op elk moment snel duidelijk is hoe het vermogen (bezittingen en vorderingen en schulden) van de stichting eruitziet. Met andere woorden, het bestuur moet snel kunnen laten zien van wie zij nog geld moet krijgen en aan wie zij nog moet betalen (debiteuren- en crediteurenpositie) en hoeveel geld zij (direct) beschikbaar heeft. Het bestuur moet deze administratie

minimaal tien jaar bewaren.

2.4.1. Onderzoeksbevindingen financiën

Periode tot 1 maart 2024

Tijdens ons onderzoek is gebleken dat tussen juli 2022 en 1 maart 2024 het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van bestuur zich alleen liet informeren door de executive director als het ging om de financiën. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur heeft geen directe toegang tot de bankrekeningen en heeft geen direct zicht op hoe de school er financieel voor staat.

In deze periode is geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor allerlei dingen die niet direct bijdragen aan dit onderwijs. Zo zijn er peuterfietsen gekocht, terwijl deze bedoeld zijn voor veel jongere kinderen dan de kinderen die op de school zitten. Gesprekken met de schoolleiding wezen uit dat deze peuterfietsen effectief ook niet bruikbaar zijn voor de kinderen op de school. Een vergelijkbare situatie troffen we aan bij robots die waren aangeschaft. Deze robots zouden zogezegd onderdeel moeten gaan uitmaken van de diverse lessen die worden gegeven op de school. De aankoop van deze robots was niet afgestemd met de leraren die hier uiteindelijk mee moeten werken en blijken – zo leverde gesprekken met de schoolleiding, leraren en onderwijsassistenten op – niet geschikt om binnen het onderwijs te gebruiken. Net zoals de peuterfietsen worden de robots niet gebruikt.

Ook bij spullen die worden gekocht en wél worden gebruikt op de school, constateren we dat hier keuzes worden gemaakt die niet passen bij de financiële situatie van de school. Zo wordt er geld gebruikt om bijvoorbeeld bekers en pennen met logo's van de school aan te schaffen, terwijl normale bekers en pennen minder duur zijn en op zijn minst even goed bruikbaar zouden moeten zijn. Door deze keuzes blijft er minder geld over voor het onderwijs op de school, terwijl dit geld juist nodig is voor een kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

Daarnaast is er geld uitgegeven aan het bouwen van een muzieklokaal en de aankoop van nieuwe inrichting van leslokalen en zijn leraren bevorderd naar salarisschalen, zonder dat hier een onderbouwing voor aanwezig was.

De manier waarop het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur (geen) zicht heeft op de financiën, zien we bijvoorbeeld ook terug in het aannamebeleid voor personeel. Zo is er voor 37 voltijdwerkweken aan personeel (peildatum november 2023) werkzaam op de school, terwijl de school circa 160 leerlingen telt. Dit betekent dat er een verhouding is van ongeveer 1 personeelslid voor iedere 4 leerlingen die op de school zitten. Daarnaast beschikt de

school over vier stafleden (niet lesgevend). Beide aantallen zijn veel hoger dan verwacht mag worden op basis van de leerlingenaantallen. Dit betekent dat een veel groter deel van de kosten die de school maakt bestaat uit salariskosten dan gebruikelijk is. Hierdoor blijft er minder geld over om andere zaken te kopen die nodig zijn om onderwijs te geven, zoals schoolboeken, werkboeken en leesboeken.

Ook als we kijken naar hoeveel salaris een deel van het personeel betaald krijgt, dan moeten we concluderen dat het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur onvoldoende hierop stuurt. Zo zijn diverse personeelsleden geplaatst in een hogere salarisschaal dan past bij het daadwerkelijke werk dat zij doen. Op enig moment is er ook voor gekozen om 8 personen de opleiding voor lesassistent te laten volgen. Dit aantal is zeer ongebruikelijk, gezien het aantal leerlingen op de school. Voor deze personen is geen duidelijke taakomschrijving aanwezig en het is voor de rest van de schoolleiding en leraren op momenten onduidelijk waar zij zich mee bezig moeten houden.

Uit gesprekken met de schoolleiding, leraren en onderwijsassistenten blijkt dat er door het bestuur ook niet gewerkt wordt vanuit een formatieplan. Onder de executive director, zeker in de periode voordat de huidige principal in dienst kwam, hebben veel nieuwe personeelsleden een baan gekregen. Dit is gebeurd zonder dat hiervoor concrete plannen waren. Daarnaast hebben in diezelfde periode medewerkers promotie gemaakt, zonder dat duidelijk is welke (extra) werkzaamheden zij zijn gaan uitvoeren. Normaal gesproken hoort bij een promotie ook een verandering in het soort en/of de hoeveelheid werk die iemand moet doen. Door deze onduidelijkheid is op plekken binnen de organisatie het idee ontstaan dat dit uitsluitend is gebeurd op basis van persoonlijke voorkeuren van de vorige principal. Zowel het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur als de executive director hebben aangegeven hierbij geen rol te hebben gespeeld, maar wijzen naar de vorige directeur. Op de vraag hoe dit mogelijk was zonder betrokkenheid of goedkeuring vanuit het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur en/of de executive director, kon men geen antwoord geven.

Tijdens het onderzoek op locatie bleek dat het remedial teaching lokaal (RT lokaal) recent nieuw is ingericht. In dit lokaal troffen we een grote tegenstrijdigheid aan. Enerzijds is dit lokaal namelijk voorzien van relatief duur meubilair en aankleding. Zo zijn onder andere producten van het merk Fatboy en niet-standaard meubilair (bijvoorbeeld tafels en stoelen met organische vormen) aangetroffen. Anderzijds is dit lokaal voorzien van de bibliotheek van de school, die gevuld is met erg oude boeken. Zo komen veel boeken uit de jaren '80 van de vorige eeuw.

Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur kon niet aangeven vanuit welke visie deze keuzes zijn gemaakt. Dit terwijl juist bij afwijkende keuzes, zoals de aanschaf van niet-standaard meubilair, verwacht zou mogen worden dat dit vanuit een visie gebeurt. Uit gesprekken met betrokken schoolleiding, leraren en onderwijsassistenten blijkt verder dat het RT lokaal voorafgaand aan en ten tijde van het onderzoek op locatie niet gebruikt wordt voor het geven van lessen. Door de keuzes die zijn gemaakt over de aankleding en het gebruik van het RT lokaal, blijft er effectief minder geld over voor het onderwijs op de school.

Door de manier waarop het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur (geen) zicht heeft op de financiën, heeft het voltallige bestuur tot 1 maart 2024 onnodige en onverantwoorde risico's genomen. Zo heeft zij een situatie doen ontstaan, waarbij er veel meer geld is uitgegeven dan er is ontvangen. Doordat het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur geen zicht had op het saldo van de bankrekeningen, is er zelfs een moment geweest waarop er sprake was van een technisch faillissement. Of, om in de woorden van het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur zelf te spreken: er was onvoldoende geld om aan alle verplichtingen (denk dan aan facturen, rekeningen, maar bijvoorbeeld ook salarisuitbetaling) te voldoen. Hiermee heeft het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur ervoor gezorgd dat het voortbestaan van de school direct in gevaar is gekomen.

In ieder geval voor de inrichting van een aantal leslokalen heeft het uitvoerend deel van het bestuur contracten getekend om materiaal aan te schaffen, terwijl de school de uitgaven voor dat materiaal helemaal niet kon betalen toen dit moest. Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur had dit op zijn minst moeten weten.

De situaties die wij hiervoor hebben beschreven, hebben er ook voor gezorgd dat er uiteindelijk niet genoeg geld over blijft om dat te doen waar de school voor bedoeld is. Namelijk het verzorgen van onderwijs van voldoende kwaliteit voor de leerlingen. Zo volgden hierop ontslagen voor leraren en kregen leraren hun contract niet verlengd. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat het ontbreekt aan structurele lessen voor leerlingen die Engels als tweede taal hebben. Ditzelfde geldt voor het vak Nederlands. Ook zijn er onvoldoende middelen voor de inzet van noodzakelijk nieuwe en kwalitatief goede lesmethoden.

Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur heeft onvoldoende zicht en grip op hoe het financieel met de stichting gaat. Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur had (en heeft) namelijk geen directie toegang tot de bankrekeningen van de school, waardoor zij geen direct zicht heeft op wat er aan geld binnenkomt en uitgaat. Ook maakt het uitvoerend

deel en het toezichhoudend deel van het bestuur geen gebruik van andere (management)rapportages, aan de hand waarvan zij hier inzicht in kan krijgen. Hierdoor heeft zij ook geen direct zicht op hoe de school er financieel voor staat. Als zij tijdens gesprekken naar de financiële staat van de stichting wordt gevraagd, kan zij daar onvoldoende inzicht in geven.

Ook als het gaat om specifieke uitgaven die zijn gedaan, blijkt het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur hier geen zicht en grip op te hebben. Zo is het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur niet in staat om tijdens gesprekken uitleg te geven bij uitgaven die door het uitvoerend deel van het bestuur zijn gedaan. Als gevolg van dit gebrek aan zicht en grip op de financiën van de school heeft het uitvoerend deel van het bestuur onnodige risico's genomen en heeft het toezichhoudend deel van het bestuur hier onvoldoende toezicht op gehouden. Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur heeft hiermee direct het voortbestaan van de school in gevaar gebracht.

Ook als het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur gevraagd wordt om schriftelijk informatie te verstrekken over en uitleg te geven bij bepaalde uitgaven, kan zij dit niet voldoende. Zo is het bestuur – ook nadat haar daarvoor een aantal keren een termijn is gegund – niet in staat om alle opgevraagde facturen en ontvangstbewijzen aan te leveren. Ook kan zij niet voldoende uitleggen waarom deze uitgaven gedaan zijn en hoe deze uitgaven concreet bijdragen aan het onderwijs op de school. Daarmee concluderen wij ook dat het uitvoerend deel van het bestuur niet voldoet aan haar administratieplicht en de bewaarplicht voor de administratie.

Tussenconclusie periode tot 1 maart 2024

Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur heeft ervoor gezorgd dat het voortbestaan van de school in gevaar is gekomen. Daarmee handelt het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur in strijd met artikel 99, lid 5, WPO BES.

Daarnaast ontbreekt het bij het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur aan zicht en grip op de financiën van de school. Zo voeren zij geen goede administratie en is zij niet in staat om snel duidelijkheid te geven over hoe het vermogen van de school eruitziet. Daarnaast bewaart het bestuur grote delen van de administratie niet, terwijl zij dit wel moet doen. Dit zijn wettelijke verplichtingen, op grond van artikel 2:15 BW BES, waar het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur niet aan voldoet.

Periode na 1 maart 2024

Ook vanaf 1 maart 2024 heeft het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur geen directe toegang tot de bankrekeningen. Er is geen direct zicht op hoe de school er financieel voor staat. Reden waarom hier geen verandering in is gekomen, is omdat het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur deze verantwoordelijkheid nu bij de principal van de school heeft neergelegd. Ook in de periode vanaf 1 maart 2024 heeft het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur onvoldoende zicht en grip op de financiële situatie van de school.

Terwijl het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur in ieder geval vanaf november 2023 weet dat er niet genoeg geld is om dat te doen waar de school voor bedoeld is, namelijk het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs voor de leerlingen, zijn er nog geen maatregelen genomen om zowel in deze financiële situatie als in de gevolgen daarvan verandering te brengen. Zo ontbreekt het nog steeds aan structurele lessen voor leerlingen die Engels als tweede taal hebben. Ditzelfde geldt voor het vak Nederlands. Ook zijn er nog steeds onvoldoende middelen beschikbaar voor de inzet van noodzakelijk nieuwe en kwalitatief goede lesmethoden.

Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur heeft onvoldoende zicht en grip op hoe het financieel met de stichting gaat. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur had (en heeft) namelijk geen directe toegang tot de bankrekeningen van de school, waardoor zij geen direct zicht heeft op wat er aan geld binnenkomt en uitgaat. Ook maakt het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur geen gebruik van andere (management)rapportages, aan de hand waarvan zij hier inzicht in kan krijgen. Hierdoor heeft zij ook geen direct zicht op hoe de school er financieel voor staat. Als zij tijdens gesprekken naar de financiële staat van de stichting wordt gevraagd, kan zij daar onvoldoende inzicht in geven.

Ook als het gaat om specifieke uitgaven die zijn gedaan, blijkt het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur hier geen zicht en grip op te hebben. Zo is het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur niet in staat om tijdens gesprekken uitleg te geven bij uitgaven die door het uitvoerend deel van het bestuur zijn gedaan. Ook als het bestuur gevraagd wordt om schriftelijk informatie te verstrekken over en uitleg te geven bij bepaalde uitgaven, kan zij dit niet voldoende. Zo is het bestuur – ook nadat haar daarvoor een aantal keren een termijn is gegund – niet in staat om alle opgevraagde facturen en ontvangstbewijzen aan te leveren. Ook kan zij niet voldoende uitleggen waarom deze uitgaven gedaan zijn en hoe deze uitgaven concreet bijdragen aan het onderwijs op de school. Daarmee concluderen wij ook dat het uitvoerend deel van het bestuur niet voldoet aan haar administratieplicht en de bewaarplicht voor de administratie.

Als gevolg van dit gebrek aan zicht en grip op de financiën van de school heeft zij onnodige risico's genomen. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur heeft hiermee direct het voortbestaan van de school in gevaar gebracht. De manier waarop het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur ook vanaf 1 maart 2024 stuurt op de financiën is extra zorgelijk, omdat uit het kwaliteitsonderzoek dat is vastgesteld op 1 juli 2024 blijkt dat er grote investeringen nodig zijn om de kwaliteit van het onderwijs weer op orde te krijgen. Op dit moment voldoet de school namelijk niet aan de basiskwaliteit. Uit de met het uitvoerend gedeelte van het bestuur gevoerde gesprekken en de door hen gedeelde documentatie blijkt niet dat het uitvoerend gedeelte van het bestuur op dit moment stuurt op deze kwaliteitsverbetering, of daarvoor een gedegen meerjarig (financieel) plan heeft.

De enige reden waarom de gevolgen van het (gebrek aan) zicht en de sturing vanuit het uitvoerend deel van het bestuur niet groter zijn en de school niet met nog meer negatieve financiële en kwalitatieve gevolgen te maken heeft, is omdat er zowel binnen als buiten de organisatie personen zijn die proberen bij te sturen waar dat kan. Zij voelen zich hier verantwoordelijk voor, ook al hoort die verantwoordelijkheid bij het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur te liggen. Het is alleen door het werk van deze personen dat we uiteindelijk zicht hebben kunnen krijgen in hoe de school er financieel voor staat. Dit is dus niet dankzij, maar ondanks het handelen van het bestuur.

Op basis van de huidige banksaldi, liquiditeitsprognoses en begrotingen van het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur, blijkt dat – mede dankzij het extra geld dat vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beschikbaar is gesteld – er op dit moment geen direct risico dreigt als het gaat om het voortbestaan van de school. Wel voorzien wij op korte termijn twee risico's: (i) er zijn betalingsafspraken gemaakt met een grote leverancier over het in termijnen betalen van facturen (ongeveer 105.000 USD) en (ii) het extra geld vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is een voorschot op de bekostiging van december 2024. Het is van groot belang dat het uitvoerend deel van het bestuur voldoende stuurt op de financiën om te voorkomen dat de school zich niet houdt aan de betaalafspraken. Tegelijkertijd vereist het voorschot dat het uitvoerend deel van het bestuur plannen maakt om het tekort dat hierdoor ontstaat op te vangen, als in de maanden februari 2024 tot en met december 2024 minder geld betaald wordt vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In deze periode wordt namelijk steeds 1/11^e deel van het voorschot dat is betaald, ingehouden op het geld dat de school ontvangt. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft niet inzichtelijk kunnen maken hoe zij hier nu concreet op stuurt, zonder dat dit grote

gevolgen heeft voor (de kwaliteit van) het onderwijs dat op de school wordt gegeven.

Voor de langere termijn zien we dat de school het geld dat eind januari 2024 nog op de bankrekening stond (ongeveer 420.000 USD) samen met het geld dat zij de komende maanden nog krijgt, nodig heeft om de geplande uitgaven voor de komende maanden te kunnen betalen. De school heeft geen ander structureel vermogen waarmee uitgaven gedekt kunnen worden. We zien nog onvoldoende dat er bijgestuurd wordt op het verschil tussen het geld dat maandelijks binnenkomt en de uitgaven die het uitvoerend deel van het bestuur doet. Zo zien we dat voor de maanden maart, mei, juni en december 2024 veel meer geld wordt uitgegeven, dan er binnen komt. Tegelijkertijd houdt het bestuur in de andere maanden niet genoeg geld over om dit gat op te vangen. Uit de informatie vanuit het uitvoerend deel van het bestuur blijkt dat er in ieder geval vanaf december 2024 niet genoeg geld meer is om alle rekeningen te betalen. Dit betekent dat er opnieuw een situatie kan ontstaan waarbij de school technisch failliet is.

Tussenconclusie periode na 1 maart 2024

Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur heeft ervoor gezorgd dat het voortbestaan van de school in gevaar is gekomen. Daarmee handelt het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur in strijd met artikel 99, lid 5, WPO BES.

Daarnaast ontbreekt het bij het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur aan zicht en grip op de financiën van de school. Zo voeren zij geen goede administratie en is zij niet in staat om snel duidelijkheid te geven over hoe het vermogen van de school eruitziet. Daarnaast bewaart het bestuur grote delen van de administratie niet, terwijl zij dit wel moet doen. Dit zijn stuk voor stuk wettelijke verplichtingen, op grond van artikel 2:15 BW BES, waar het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur niet aan voldoet.

In zijn algemeenheid merken wij daarbij op dat er sprake is van langdurig gedrag waarbij het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur verwijtbaar niet voldoet aan de financiële wet- en regelgeving. Zoals in paragraaf 4.2.2 verder wordt uitgelegd is het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur al jaren in functie. Zelfs toen zij bekend werd met de financiële problemen waar de school mee te maken had, heeft zij geen actie ondernomen om deze situatie te verbeteren. Wij hebben het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur gedurende het onderzoek gevraagd naar concrete acties waar zij mee bezig zijn om de financiële situatie te verbeteren, zonder dat dit ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs op de school. Het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur kon geen concrete voorbeelden aandragen van acties die zijn ondernomen. Daarnaast toont het

uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur geen enkele vorm van inzicht in de eigen rol bij de huidige situatie op de school. Zelfs nadat zij tijdens de terugkoppelgesprekken in april van dit jaar (2024) op de aard en ernst van onze bevindingen en de noodzaak om zo snel mogelijk veranderingen door te voeren is gewezen, blijft het ontbreken aan bestuurlijke daadkracht en betrokkenheid. Dit beoordelen wij als zeer ernstig, omdat het bestuur niet doet wat zij op grond van de wet verplicht is en wat van haar verwacht mag worden. Hierdoor ontbreekt aan randvoorwaarden die nodig zijn voor de schoolleiding, leraren en onderwijsassistenten om de leerlingen op de school onderwijs van de best mogelijke kwaliteit te geven.

2.5. Informatievoorziening

Specifiek voor ouders en leerlingen moet een bestuur op grond van artikel 16 WPO BES zorgdragen voor een schoolgids waarin de werkwijze van de school wordt uitgelegd. Het gaat dan onder andere om informatie over (i) de doelen van het onderwijs en de resultaten die worden bereikt (artikel 16, lid 1, onder a, WPO BES), (ii) de manier waarop de verplichte onderwijstijd wordt ingevuld (artikel 16, lid 1, onder d, WPO BES) en (iii) welk beleid er is met betrekking tot de veiligheid (artikel 16, lid 1, onder i, WPO BES).

Daarnaast moet een bestuur in het jaarverslag uitleggen hoe het interne risicobeheersingssysteem is ingericht en hoe dit risicobeheersingssysteem in de praktijk werkt. Dit risicobeheersingssysteem is een systeem dat het bestuur gebruikt om risico's voor de school in kaart te brengen. Een bestuur moet niet alleen de risico's in kaart brengen, maar moet hiermee ook aan de slag gaan en de (gevolgen van) de risico's zoveel mogelijk beperken. We verwachten dat het bestuur in het jaarverslag uitlegt hoe ze dit risicobeheersingssysteem heeft vormgegeven, hoe het risicobeheersingssysteem werkt en welke resultaten dit heeft opgeleverd. Dit is geregeld in onderdeel B1 van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs BES (Rjo BES).

Verder moet een bestuur volgens onderdeel B2 van de Rjo BES duidelijk aangeven met welke risico's en onzekerheden de school te maken kan krijgen in de komende jaren. Ook verwachten we van een bestuur dat zij uitlegt wat er wordt gedaan om (de gevolgen van) de risico's en onzekerheden zo veel mogelijk te voorkomen. Waar dat niet kan, verwachten we van een bestuur dat ze er alles aan doet om deze risico's en onzekerheden zo klein mogelijk te houden.

2.5.1. Onderzoeksbevindingen informatievoorziening

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft er niet voor gezorgd dat er een schoolgids beschikbaar is voor ouders en leerlingen waarin de werkwijze van de school wordt uitgelegd.

In het bijzonder als het gaat om het beleid met betrekking tot de veiligheid, moeten wij concluderen dat het bestuur niet doet wat van haar verwacht mag worden. Zo draagt het bestuur onvoldoende zorg voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd voelen. Dit komt omdat het bestuur geen verbindende rol speelt binnen de school en onvoldoende communiceert met personeel en ouders. Het bestuur zou voorbeeldgedrag moeten tonen om samen met schoolleiding, leerkrachten en ondersteuners te werken aan goed onderwijs in het belang van alle leerlingen op Saba. Omdat het bestuur niet open is over beleidskeuzes en ontwikkelingen in het bestuur, voelen medewerkers zich niet gezien en gehoord, terwijl zij wel geïnformeerd zijn over de financiële zorgelijke situatie op de school. Ook voor het waarborgen van de (sociale) veiligheid van leerlingen voldoet het bestuur niet aan de vastlegging van een veiligheidsbeleid en is er geen functionaris aangesteld hiervoor.

Als het gaat om het interne risicobeheersingssysteem dan zien we dat het uitvoerend deel van het bestuur in het meest recente jaarverslag (2022) op geen enkele manier inzicht geeft in het systeem dat wordt gebruikt om risico's voor de school in kaart te brengen. Er wordt in een aantal zinnen kort aandacht besteed aan het aantal leraren dat aangenomen wordt en vertrekt. Het uitvoerend deel van het bestuur legt alleen niet uit hoe ze met het risico dat zij hierin ziet aan de slag is gegaan en wat dit concreet heeft opgeleverd.

Tijdens de gesprekken met het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur bleek dat het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur onvoldoende op de hoogte is van het risicobeheersingssysteem. Het uitvoerend deel van het bestuur kon niet uitleggen hoe zij dit systeem heeft ingericht. Daardoor kon zij ook niet uitleggen welke resultaten met dit systeem zijn behaald.

Ook het signaleren van risico's en onzekerheden naar de toekomst toe ontbreekt. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur heeft zich in de periode van juli 2022 tot maart 2024 volledig laten leiden door de executive director, terwijl zij vanaf maart 2024 vooral bezig is met de waan van de dag. Het uitvoerend deel van het bestuur neemt vooral beslissingen in het moment, die gericht zijn op de situatie die zich op dat moment voordoet. Omdat er onvoldoende

voortuit wordt gekeken door het uitvoerend deel van het bestuur, worden er geen risico's en onzekerheden gesignaleerd voor de toekomst. We zien dit ook terug in het jaarverslag. Hierin wordt, behalve het aantal leraren dat aangenomen wordt en vertrekt, niets vermeld over de risico's en onzekerheden waar de school mee te maken krijgt.

Tussenconclusie

Het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur heeft geen zorg gedragen voor een schoolgids, waarin alle informatie is opgenomen zoals dat in de wet is geregeld. Daarmee voldoet het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur niet aan artikel 16, eerste lid, onder a, d en i, WPO BES.

Daarnaast legt het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur in het jaarverslag niet uit hoe het interne risicobeheersingssysteem is ingericht en hoe dit risicobeheersingssysteem in de praktijk werkt. Op basis van ons onderzoek moeten we concluderen dat er ook geen risicobeheersingssysteem aanwezig is, waardoor het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur hier ook niets over kan uitleggen in het jaarverslag. Het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur is zelf ook onvoldoende op de hoogte van het risicobeheersingssysteem. Daarmee voldoet het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur niet aan onderdeel B1 van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs BES (RJO BES).

Ook ontbreekt het aan het signaleren van risico's en onzekerheden naar de toekomst. Daarmee voldoet het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur ook niet aan onderdeel B2 van de RJO BES.

3. Beantwoording onderzoeksvragen en vervolg

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen van het onderzoek. De beantwoording van deze deelvragen geeft inzicht hoe de SkoSaba er op bestuurlijk en (financieel-)administratief niveau voor staat. De gezamenlijke antwoorden op deze deelvragen leiden uiteindelijk tot beantwoording van de hoofdvraag.

3.1. Deelvragen

- *Draagt het bevoegd gezag zorg voor de continuïteit en borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school? En draagt de rolvervulling van het bestuur en de toezichthouders bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit? 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, zoals bedoeld in artikel 13 en artikel 15, vierde lid, WPO BES. 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 10, eerste lid WPO BES
b. het vaststellen welke maatregelen ter verbetering nodig zijn.*

Nee. Het bevoegd gezag van SkoSaba draagt geen zorg voor de continuïteit en borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school. De wijze waarop het bestuur (uitvoerend deel van het bestuur) en de toezichthouder (toezichhoudend deel van het bestuur) haar rol vervult, draagt niet bij aan de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit. Er wordt niet geborgd dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Er is geen sprake van een behoorlijke taakvervulling door het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur. Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur voldoet niet aan de artikelen 10, 13 en artikel 15, vierde lid, WPO BES en artikel 2:14 BW BES.

- *Draagt het bestuur zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer? En wat is de invloed hiervan op de kwaliteit van het onderwijs?*

Nee. Het bestuur zorgt niet voor een goed bestuurd school. Er is geen scheiding tussen de functies van het bestuur en het toezicht daarop. Het bestuur en toezicht waren tot 1 maart 2024 verweven met elkaar.

Vanaf 1 maart 2024 ontbreekt het aan toezicht op het bestuur. Er is geen sprake van rechtmatig bestuur en beheer.

Dit gebrek aan goed bestuur op de school en het gebrek aan een scheiding tussen bestuur en toezicht heeft een negatief effect op de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit. Zo wordt niet geborgd dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen en dat het onderwijs wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen. Daarnaast wordt er niet bijgestuurd op het geld dat wordt uitgegeven aan dingen die niet bijdragen aan het onderwijs. Wij komen tot het oordeel dat er daarbij sprake is van onbehoorlijke taakvervulling door het bestuur.

Daarmee voldoet het bestuur niet aan de op haar rustende verplichtingen op grond van artikelen 13 en 23 WPO BES en artikel 2:14 BW BES.

- *Draagt het bevoegd gezag er zorg voor dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden? Functioneert de intern toezichthouder onafhankelijk van het bestuur?*

Nee. Het bestuur zorgt in de praktijk niet voldoende voor een scheiding tussen de functies van het bestuur en het toezicht daarop. Het toezichthoudend deel van het bestuur functioneert niet onafhankelijk van het uitvoerend deel van het bestuur. Het bestuur voldoet niet aan het bepaalde in artikel 23 en 24 BES.

- *Houdt de intern toezichthouder toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde? En wat is de invloed hiervan op de kwaliteit van het onderwijs?*

Nee. Het toezichthoudend deel van het bestuur houdt onvoldoende toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden van het uitvoerend deel van het bestuur. Door het gebrek aan afstand en scheiding kan het toezichthoudend deel van het bestuur onvoldoende objectief en onafhankelijk (i) toezicht houden op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het uitvoerend deel van het bestuur en (ii) advies geven aan het uitvoerend deel van het bestuur. Doordat het toezichthoudend deel van het bestuur niet goed functioneert, wordt het uitvoerend deel van het bestuur ook niet aangesproken en bijgestuurd op het moment dat zij zich niet aan de wet of andere regels houdt. Doordat het toezichthoudend deel van het bestuur niet goed functioneert, valt een belangrijke waarborgfunctie weg als het gaat om het borgen van de kwaliteit van het onderwijs. Dit alles heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs. Er wordt daarmee niet voldaan aan het bepaalde in de artikelen 13 en 25 WPO BES.

- *Draagt het bestuur zorg voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten?*

Nee. Het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur zorgt niet voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich geaccepteerd weten.

Daarmee wordt niet voldaan aan de artikelen 10, lid 3a, en 13 WPO BES.

- *Wat is de financiële positie van Sacred Heart School per 31/1/2024?*

De financiële positie van SHS per 31 januari 2024 is zorgelijk. In januari 2024 bedraagt het gezamenlijk saldo op de bankrekeningen van de school ongeveer 420.000 USD. Daar tegenover staat dat de school nog 105.000 USD moet betalen aan een grote leverancier voor de inrichting van leslokalen. Kijken we verder vooruit dan zien we dat de financiële positie van de school richting het einde van het jaar steeds kwetsbaarder wordt. De school zal in ieder geval tegen het einde van dit kalenderjaar (2024) niet genoeg geld hebben om alle rekeningen te betalen. Het bestuur heeft niet inzichtelijk kunnen maken hoe zij hier nu concreet op stuurt, zonder dat dit grote gevolgen heeft voor (de kwaliteit van) het onderwijs dat op de school wordt gegeven. Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur voldoet niet aan de artikelen 99, lid 5, en 125 WPO BES.

- *Is er sprake van bedreigingen van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde beleid en hebben deze invloed op de continuïteit van het onderwijs?*

Ja. Er is sprake van een bedreiging van de financiële continuïteit als gevolg van het gevoerde beleid. Dit heeft invloed op de continuïteit van het onderwijs.

Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur voldoet niet aan artikelen 13 en 99, lid 5 WPO BES.

- *Beheert het bevoegd gezag de middelen van Sacred Heart School op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school en daarmee onderwijs van een voldoende kwaliteit is verzekerd?*

Nee. Het bevoegd gezag beheert de middelen niet op een zodanige wijze dat het voortbestaan van de school en daarmee onderwijs van een voldoende kwaliteit is verzekerd. Er was eind 2023 sprake van een technisch faillissement. Tegelijkertijd is de kwaliteit van het onderwijs opnieuw sterk afgenomen.

Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur voldoet niet aan de artikelen 99, lid 5, en 125 WPO BES.

- *Is er sprake van voldoende financiële sturing binnen de Sacred Heart School?*

Nee. Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur stuurt onvoldoende op de financiën van de school. Daarmee voldoet zij niet aan de artikelen 99, lid 5, en 125 WPO BES en artikelen 2 en 4 besluit informatievoorziening WPO/WEC en RJO.

- *Hoe stuurt het bestuur op het behalen van de doelen (zowel financieel als op het gebied van kwaliteit) die door het bestuur zijn vastgesteld en de financiële middelen die zij daarvoor beschikbaar heeft?*

Het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur stuurt niet op het behalen van doelen. Dit is ook niet mogelijk omdat het bestuur geen eigen visie en ambities voor (het onderwijs op) de school heeft. Daardoor ontbreekt het ook aan een vertaling van de visie en ambities naar concrete doelen en beleid om die doelen te behalen. Het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur voldoet niet aan de artikelen 99, lid 5, en 125 WPO BES.

- *Is er sprake van een adequate governance?*

Nee. Er is geen sprake van adequate governance op de school en binnen het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur. Er wordt niet voldaan aan de artikelen 23 tot en met 25 WPO BES.

3.2. Hoofdvraag

De hoofdvraag luidt als volgt:

Is er sprake van deugdelijk beleid door het bestuur waarmee de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd wordt?

Nee. Wij komen tot de conclusie dat er geen sprake is van deugdelijk beleid door het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur. Het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur waarborgt de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs niet. De manier waarop het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur haar rol vervult, heeft juist een negatief effect op de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Daarbij komen wij ook tot de conclusie dat er op verschillende vlakken sprake is van onbehoorlijke taakvervulling door het bestuur.

3.3. Vervolg

Zoals in hoofdstuk 4 ook wordt uitgelegd, zijn de aard en omvang van de bevindingen met betrekking tot het uitvoerend deel en toezichhoudend deel van het bestuur tijdens dit onderzoek redenen om uiteindelijk ook te concluderen dat er sprake is van wanbeheer.

Het bestuur zelf toont onvoldoende besef als het gaat om de urgentie van de problemen op de school en wat dit doet met de kwaliteit van het onderwijs dat de leerlingen ontvangen. Ook toont het bestuur geen zelfreflectie. Op geen enkel moment tijdens het onderzoek heeft het uitvoerend deel en/of het toezichthoudend deel van het bestuur gekeken naar haar eigen rol als het gaat om de situatie waarin de school zich op dit moment bevindt. Dit terwijl – om deze situatie snel en goed op te kunnen lossen – het belangrijk is dat de juiste personen, met de juiste kennis en expertise, op de juiste plaats binnen het bestuur zitten. Wij hebben er bij ieder lid van het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur op aangedrongen om te reflecteren op de vraag of zij over deze benodigde kennis en expertise beschikken en of zij daarmee dus de juiste persoon op de juiste plek binnen het bestuur zijn.

Los van de vraag of op dit moment de juiste personen, met de juiste kennis en expertise, op de juiste plaats binnen het bestuur zitten, is het van belang dat de situatie op de school wordt verbeterd. Daarom geven wij het bestuur de volgende herstelopdrachten, op basis van de wettelijke tekortkomingen die wij hebben geconstateerd. We gaan er daarbij vanuit dat het bestuur alles in het werk zal stellen om de herstelopdrachten binnen de gegeven termijn op te volgen en op basis van dit rapport tot de juiste besluiten en conclusies komt. De inspectie zal toezien op de uitvoering van de herstelopdrachten.

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
<p>Het bevoegd gezag draagt onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 13, WPO BES.</p>	<p>Het bestuur draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur leeft in ieder geval de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften na en voert het stelsel van kwaliteitszorg uit.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren een herstelonderzoek uit een jaar na vaststelling van dit rapport.</p>
<p>Het stelsel van kwaliteitszorg functioneert niet. Daardoor wordt niet voldaan aan de wettelijke vereisten artikel 15, vierde lid, WPO BES.</p>	<p>Het bestuur zorgt voor een stelsel van kwaliteitszorg dat (i) een ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen mogelijk wordt gemaakt en dat het onderwijs wordt afgestemd op de ontwikkeling van leerlingen, mede met behulp van het leerling- en onderwijsvolgsysteem, (ii) wordt vastgesteld welke maatregelen ter verbetering nodig zijn en (iii) er vorm wordt gegeven aan de uitwerking van het eilandelijk zorgplan.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren een herstelonderzoek uit een jaar na vaststelling van dit rapport.</p>
<p>Er is geen scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop. Daarmee wordt niet voldaan aan artikel 23 en 24, WPO BES.</p>	<p>Het bevoegd gezag draagt zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer. De benoeming van bestuurders en toezichthouders gebeurt op basis van profielen die van tevoren openbaar worden gemaakt. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de taken van uitvoerend bestuur en intern toezicht duidelijk van elkaar gescheiden zijn. De intern toezichthouder functioneert onafhankelijk van het bestuur.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren in november 2024 een herstelonderzoek uit waarbij gekeken wordt naar de scheiding tussen het bestuur en het toezicht daarop en of de benoemingen op de juiste manier hebben plaatsgevonden. Een jaar na vaststelling van dit rapport voeren wij een herstelonderzoek uit naar (i) hoe de school bestuurd wordt, (ii) of de taken van uitvoerend bestuur en intern toezicht duidelijk van elkaar gescheiden zijn en of (iii) de intern toezichthouder onafhankelijk functioneert van het bestuur. We beoordelen op dat moment de effecten en duurzaamheid van de scheiding van het bestuur en toezicht, zoals dat in november 2024 is beoordeeld.</p>

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
<p>De interne toezichthouder houdt onvoldoende toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur. De interne toezichthouder is door een gebrek aan afstand niet in staat het bestuur met raad terzijde te staan. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 25, WPO BES.</p>	<p>De interne toezichthouder houdt toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur. De toezichthouder is ten minste belast met (i) het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag, (ii) het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur en de afwijkingen van die code, (iii) het toezien op de rechtmatige en doelmatige besteding en aanwending van de middelen, (iv) het aanstellen van een accountant die verslag uitbrengt aan de toezichthouder en (v) het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren in november 2024 een herstelonderzoek uit.</p>
<p>Het bestuur draagt geen zorg voor een schoolcultuur waarin leerlingen en personeel zich veilig en geaccepteerd weten. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 10, lid 3a.</p>	<p>Het bestuur draagt zorg voor een veilige omgeving voor personeel en leerlingen.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Daarbij verwachten wij dat uiterlijk op 1 september 2024 een coördinator veiligheid is benoemd. Uiterlijk op 1 november 2024 moet het veiligheidsbeleid worden aangeleverd, waarna deze besproken zal worden tijdens een voortgangsgesprek in november 2024. Wij voeren een herstelonderzoek uit een jaar na vaststelling van dit rapport.</p>
<p>Het bevoegd gezag beheert de middelen van de school niet op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school is verzekerd. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 99, lid 5 WPO BES.</p>	<p>Het bestuur maakt inzichtelijk hoe zij concreet stuurt op het beheer van de middelen, zonder dat dit grote gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderwijs dat op de school wordt gegeven. Het beheert de middelen op zodanige wijze dat het voortbestaan van de school is verzekerd.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren in november 2024 een herstelonderzoek uit naar hoe het bestuur stuurt op het beheer van de middelen. Een jaar na vaststelling van dit rapport voeren wij een herstelonderzoek uit naar of het beheer van de middelen op een zodanige wijze gebeurt dat daarmee het voortbestaan van de school is verzekerd.</p>

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
<p>Het bestuur stuurt onvoldoende op de financiën van de school. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 125 WPO BES en artikelen 2 en 4 besluit informatievoorziening WPO/WEC en RJO.</p>	<p>Het bestuur maakt financieel inzichtelijk hoe de school er voor korte en lange termijn voor staat en geeft op basis van haar financiële administratie sturing aan de school en vermijdt eventuele risico's die de continuïteit bedreigen. Het bestuur vervult haar taken waar zij volgens artikel 125 WPO BES en artikelen 2 en 4 besluit informatievoorziening WPO/WEC en RJO ten minste mee belast is op een juiste wijze.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Onderdeel van deze voortgangsrapportages zijn in ieder geval de (management)rapportages en/of andere informatie aan de hand waarvan het bestuur sturing geeft aan de school.</p> <p>Uiterlijk op 1 november 2024 moeten een actueel plan van aanpak, een actuele meerjarenbegroting en (verantwoording over) het risicobeheersingssysteem worden aangeleverd, waarna deze zal worden besproken tijdens een voortgangsgesprek in november 2024.</p> <p>Wij voeren een herstelonderzoek uit een jaar na vaststelling van dit rapport.</p>
<p>Het bestuur stuurt niet op het behalen van (financiële) doelen. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 125, WPO BES.</p>	<p>Het bestuur richt een stelsel van kwaliteitszorg in dat geschikt is om de kwaliteit van het onderwijs betrouwbaar vast te stellen, te evalueren aan de hand van concrete doelen en zo nodig bij te sturen. Het bestuur koppelt financiële middelen aan de concrete doelen.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren een herstelonderzoek uit een jaar na vaststelling van dit rapport.</p>
<p>Er is onvoldoende sprake van adequate governance op de school. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 23 tot en met 25 WPO BES.</p>	<p>Het bestuur neemt een rol aan die past bij de taken en verantwoordelijkheden bij het besturen van een school. Het bestuur vervult zijn taken waar hij volgens artikel 23 tot en met 25 WPO BES ten minste mee belast is.</p>	<p>Wij voeren maandelijks een voortgangsgesprek met het bestuur om bij te houden wat de voortgang is. Een keer in de drie maanden voeren wij dit voortgangsgesprek aan de hand van een voortgangsrapportage, die het bestuur uiterlijk één week voor dit voortgangsgesprek moet aanleveren. Wij voeren in november 2024 een herstelonderzoek uit.</p>

4. Wanbeheer

Inleiding

Als onderdeel van het toezicht op de naleving van de wetgeving, beoordeelt de Inspectie onder andere het handelen en de sturing van het bestuur van een school. Het bestuur is namelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit daarvan. Zo moet het bestuur het geld dat bedoeld is voor het onderwijs op zo'n manier gebruiken dat daarmee goed onderwijs kan worden gegeven aan de leerlingen van de school.

Om het handelen en de sturing van het bestuur te beoordelen kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de (financiële) continuïteit en kwaliteit van het onderwijs op de school. Belangrijk is de rolvervulling en het handelen van het bestuur en de toezichhouders en de invloed daarvan op de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs.

In heel uitzonderlijke gevallen kan de inspectie tijdens haar onderzoeken aanleiding hebben om extra aandacht te besteden aan het doen en laten (*handelen* en de *sturing*) van een bestuur. Dit kan het geval zijn als er een vermoeden bestaat dat het bestuur *ernstig bestuurlijk tekortschiet*.

Tijdens het onderzoek naar (het bestuur van) de SHS ontstond een vermoeden dat het bestuur ernstig tekortschoot in wat van haar verwacht zou mogen worden. Er bestond een vermoeden dat het bestuur ernstig tekortschiet. Uiteindelijk komen wij ook tot de conclusie dat er ook echt sprake is van ernstig bestuurlijk tekortschieten. Dit noemen we ook wel wanbeheer.

In de volgende paragrafen leggen we uit wat wanbeheer is (paragraaf 4.1), welke vormen van wanbeheer er bestaan, voor zover die van belang zijn voor het onderzoek, (paragraaf 4.1.1 tot en met 4.1.4) en welke bevindingen wij hebben gedaan tijdens ons onderzoek (paragraaf 4.2). Daarbij leggen we uit waarom wij bij die bevindingen steeds tot de conclusie komen dat er sprake is van wanbeheer.

4.1. Definitie wanbeheer

Ernstig bestuurlijk tekortschieten betekent dat één of meerdere bestuurders of toezichhouders hun verplichtingen richting de school en daarmee ook richting de leerlingen niet naar behoren vervullen. Als er sprake is van ernstig tekortschieten door bestuur of toezichhouder, dan spreken we ook wel van *wanbeheer*, zoals is vastgelegd in artikel 122 WPO BES.

Als er sprake is van wanbeheer, dan heeft de Minister de mogelijkheid om een aanwijzing te geven aan de rechtspersoon die de school in stand houdt. Zo kan de Minister, als de situatie daarom vraagt, bijvoorbeeld een aanwijzing geven die inhoudt dat de rechtspersoon

moet besluiten om een of meerdere bestuurders te vervangen door nieuwe bestuurders. Wordt de aanwijzing niet opgevolgd, dan kan hierop een sanctie volgen.

Het geven van een aanwijzing is een uiterst middel dat ingezet wordt. Om ervoor te zorgen dat dit middel alleen wordt ingezet als het echt niet anders kan, is ervoor gekozen om in de wet op te sommen bij welk handelen van bestuurders en toezichhouders sprake is van ernstig tekortschieten en daarmee wanbeheer. Alleen in die gevallen kan dus tot een aanwijzing gekomen worden.

Of het niet vervullen van de (bestuurlijke) verplichtingen door een of meerdere bestuurders ook ernstig genoeg is, moet beoordeeld worden aan de hand van specifieke situaties die in de wet zijn vastgelegd. Artikel 122 WPO BES geeft aan dat het dan onder andere gaat om:

Artikel 122, tweede lid, WPO BES

Onder wanbeheer wordt verstaan:

- a. financieel wanbeleid;*
- b. het in ernstige of langdurig mate nalaten om, in ieder geval in strijd met artikel 13, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan;*
- c. het door een bestuurder of toezichthouder ongerechtvaardigd verrijken van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;*
- d. het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waardoor financieel voordeel wordt behaald ten gunste van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;*

In dit rapport beperken we ons tot het behandelen van deze vier vormen van wanbeheer. Het zijn namelijk deze vier vormen van wanbeheer waar wij gedurende ons onderzoek aandacht aan hebben besteed. Voor een overzicht van alle vormen van wanbeheer die in de wet zijn vastgelegd, verwijzen we naar het volledige artikel 122, tweede lid, WPO BES.

Waarom wij ons beperken tot de hierboven aangehaalde vormen van wanbeheer, wordt verder toegelicht in paragraaf 4.2 van dit rapport.

4.1.1. Financieel wanbeleid (artikel 122, tweede lid, onder a, WPO BES)

Voor het antwoord op de vraag wat financieel wanbeleid is (dit wordt ook wel financieel wanbeheer genoemd) wordt aangesloten bij de betekenis die dit heeft voor het soort rechtspersoon waar we in dit geval mee te maken hebben, namelijk een stichting. We doen dit,

omdat de wetgever geen specifieke definitie van het begrip *financieel wanbeleid* heeft gegeven die gericht is op een onderwijsinstelling zoals SHS.

Dat voor de betekenis van het begrip financieel wanbeleid aangesloten mag worden bij deze algemene regels die voor alle stichtingen gelden, is in de rechtspraak ook bevestigd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 22 oktober 2008 (LJN BG2138, r.o. 3.4.3). Uit deze algemene regels volgt dat als een of meerdere bestuurders geld dat bedoeld is voor het onderwijs (in dit geval in de vorm van rijksbekostiging) gebruikt voor iets anders dan waar dit geld voor bedoeld is, dit financieel wanbeheer is. Daarmee is dit ook in strijd met de onderwijsregelgeving, omdat deze ervan uitgaat dat dit geld wordt gebruikt voor het doel waar dit geld voor wordt gegeven.

Ook als een accountant in het kader van de controle op een jaarverslag al gecontroleerd heeft waar dit geld vanuit de overheid voor gebruikt is en hierbij geen bijzonderheden heeft gemeld, kan er sprake zijn van financieel wanbeleid. Een bestuur kan zich dus niet verweren door naar de verklaring van een accountant te verwijzen.

Meer in zijn algemeenheid moet er, om te kunnen spreken van financieel wanbeleid, sprake zijn van *tekortkomingen ten aanzien van het beheer over een vermogen of de zorg voor de verkrijging van de inkomsten waarover een rechtspersoon kan beschikken*. Dit volgt uit een arrest van de Hoge Raad, een van de hoogste rechters van Nederland.

Om van financieel wanbeleid te spreken moet er sprake zijn van een of meerdere bestuurders die niet doen wat van een bestuurder verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school.

Financieel wanbeleid kan zich zowel bij een uitvoerend deel van het bestuur als bij een toezichhoudend deel van het bestuur voordoen. Bij het uitvoerend deel van het bestuur gaat het dan bijvoorbeeld om het verwaarlozen van de financiële huishouding en administratie. Bij het toezichhoudend deel van het bestuur gaat het bijvoorbeeld om het niet voldoende uitoefenen van toezicht op de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag.

4.1.2. Het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs (artikel 122, tweede lid, onder b, WPO BES)

Als een bestuur geen of onvoldoende noodzakelijke maatregelen neemt om de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs te kunnen waarborgen, dan kan sprake zijn van wanbeheer. Het kan hierbij dus gaan om een situatie waarbij de kwaliteit van het onderwijs niet voldoende gegarandeerd (gewaarborgd) kan worden en/of de situatie waarbij de voortgang van het onderwijs aan de leerlingen niet

gegarandeerd kan worden. Deze situatie moet het gevolg zijn van het feit dat een of meerdere bestuurders geen of niet voldoende maatregelen nemen om dit te voorkomen.

Met andere woorden, een bestuur schiet op dit punt tekort in het optreden op een dusdanige manier dat de kwaliteit van het onderwijs en/of de goede voortgang van dat onderwijs gegarandeerd kan worden. Hierdoor handelt een bestuur in ieder geval in strijd met artikel 13 WPO BES (zie ook paragraaf 2.3).

Daar komt bij dat dit tekortschieten van een bestuur voldoende zwaar moet wegen (in ernstige mate) of voldoende lang moet duren (langdurig zijn). Hierdoor kan bij een eenmalig incident niet zomaar tot de conclusie gekomen worden dat er sprake is van wanbeheer doordat een bestuur geen maatregel heeft genomen om de kwaliteit en/of goede voortgang van het onderwijs voldoende te kunnen waarborgen.

4.1.3. Ongerechtvaardigde verrijking (artikel 122, tweede lid, onder c, WPO BES)

Het begrip *ongerechtvaardigde verrijking* verwijst naar een situatie waarbij het geld of bezit vaneen stichting of bedrijf of iemand meer wordt ten koste van een ander, terwijl niet verantwoord kan worden waarom dit gebeurt. We zeggen dan ook wel dat dit niet gerechtvaardigd kan worden.

Het bedrag dat hoort bij een ongerechtvaardigde verrijking wordt bepaald door te kijken naar het geld of bezit dat de ene partij verliest of armer wordt en het geld of bezit dat de andere partij (erbij) krijgt of rijker wordt.

4.1.4. Financieel voordeel behalen door te handelen in strijd met wettelijke bepalingen (artikel 122, tweede lid, onder d, WPO BES)

In sommige gevallen kan het handelen in strijd met een wettelijke bepaling door een of meerdere bestuurders en/of toezichthouders ervoor zorgen dat de stichting, deze bestuurder(s) en toezichthouder(s) zelf en/of andere(n) hier financieel beter van worden.

Als we het hier hebben over wettelijke bepalingen, dan gaat het om *alle* regels die gelden voor de stichting en haar bestuurder(s). Als een stichting naast de algemene regels in het BW BES ook te maken heeft met andere wetgeving, zoals het geval is bij stichtingen in de onderwijssector, dan vallen onder deze wettelijke bepalingen dus zowel de algemene regels uit het BW BES als de sectorspecifieke regels (bijvoorbeeld de regels zoals opgenomen in de WPO BES).

Financieel wanbeleid zoals beschreven in paragraaf 4.1.1 is een voorbeeld van handelen in strijd met de wet. In zo'n geval wordt namelijk in strijd gehandeld met artikel 2:14 BW BES. Dit wetsartikel verwacht namelijk van een bestuurder dat deze zijn of haar taak als bestuurder op een behoorlijke manier vervult, en daarvan is geen sprake bij financieel wanbeleid.

4.2. Onderzoeksbevindingen wanbeheer

Voor ieder van de in paragraaf 4.1 aangehaalde vormen van wanbeheer, wordt hierna uitgelegd waarom daar naar het oordeel van de inspectie sprake van is. Daarbij wordt dezelfde structuur aangehouden als in de wet. Deze volgorde betekent dus niet dat daarin naar het oordeel van de inspectie verschil zit als het bijvoorbeeld gaat om de aard en ernst van dit wanbeheer.

4.2.1. Onderzoeksbevindingen financieel wanbeleid (artikel 122, tweede lid, onder a, WPO BES)

Het uitvoerend deel van het bestuur is op grond van artikel 99 WPO BES verplicht om het geld dat zij vanuit de overheid ontvangt voor de school, ook uit te geven aan kosten die verband houden met (het onderwijs op) de school. Onderzoek heeft uitgewezen dat het uitvoerend deel van het bestuur hierin tekortschiet. Zo werd geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor allerlei dingen die niet direct bijdragen aan dit onderwijs (zie ook uitgebreid paragraaf 2.4). Denk bijvoorbeeld aan de aanschaf van peuterfietsen, die bedoeld zijn voor veel jongere kinderen dan de kinderen die op de school zitten, en educatieve robots die voor leraren niet bruikbaar zijn bij de lessen die ze geven.

Met andere woorden, het uitvoerend deel van het bestuur heeft meermaals geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor iets anders dan waar dit geld voor bedoeld is.

Onderzoek heeft uitgewezen dat het toezichthoudend deel van het bestuur heeft nagelaten om toezicht te houden op het op de juiste manier vervullen van de taken van het uitvoerend deel van het bestuur. Zo heeft het toezichthoudend deel van het bestuur niet kunnen aantonen of, en zo ja hoe zij erop toe heeft gezien dat het uitvoerend deel van het bestuur het geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook gebruikt voor het onderwijs. Het toezichthoudend deel van het bestuur was niet in staat om toe te lichten hoe zij haar onafhankelijkheid waarborgt en hoe zij optreedt bij mogelijke belangenverstrengeling. Dit terwijl dit wel onderdeel is van haar wettelijke taak en daar op basis van de uitgaven door het uitvoerend deel van het bestuur wel aanleiding voor was (zie ook paragraaf 2.4). Door zowel door het jaar heen, maar ook bij de begroting en het

jaarverslag, geen aandacht te besteden en toezicht te houden op de juiste besteding van het geld dat bedoeld is voor het onderwijs, heeft het toezichthoudend deel van het bestuur niet aan haar wettelijke taken als toezichthouder voldaan. Zij heeft niets gedaan om te voorkomen dat geld dat bedoeld is voor het onderwijs wordt gebruikt voor zaken als de aanschaf van peuterfietsen, educatieve robots en andere zaken die niets bijdragen aan het onderwijs.

Gezien het bovenstaande concluderen wij dat er sprake is van financieel wanbeheer in de zin van artikel 122, tweede lid, onder a, WPO BES.

Verder heeft onderzoek uitgewezen dat het uitvoerend deel van het bestuur in de periode van in ieder geval april 2022 tot en met november 2023 betalingen heeft verricht aan de Saba Association of Carriibbean States Foundation (hierna: SACS). Het gaat daarbij om een totaalbedrag van in totaal 6.537,71 USD. Het uitvoerend deel van het bestuur bleek niet in staat om aan de hand van de administratie aan te kunnen tonen waar dit geld voor is betaald. Naar zeggen van het uitvoerend deel van het bestuur gaat het om betalingen voor danslessen die door SACS worden gegeven aan de leerlingen van de school. Ondanks dat het uitvoerend deel van het bestuur hier meerdere keren om is gevraagd, kon het uitvoerend deel van het bestuur niet uitleggen hoe deze danslessen bijdragen aan of onderdeel uitmaken van het onderwijs op de school. Daarmee is er geld dat bedoeld is voor het onderwijs op de school gebruikt om betalingen te doen zonder dat het uitvoerend deel van het bestuur kan aantonen dat dit bijdroeg aan het onderwijs op de school. Gedurende de onderzoeksperiode heeft het uitvoerend deel van het bestuur erkend dat er betaald is voor danslessen, waar al subsidie voor was ontvangen door SACS. Het uitvoerend deel van het bestuur plaatst naar aanleiding daarvan zelf ook haar vraagtekens bij de rechtmatigheid van de besteding.

Onderzoek heeft verder uitgewezen dat zowel het toezichthoudend deel van het bestuur als een oud-bestuurslid van SHS onderdeel uitmaken van het bestuur van SACS.

Uit verschillende subsidiebeschikkingen vanuit het Openbaar Lichaam Saba aan SACS blijkt verder dat het Openbaar Lichaam Saba al geld, in de vorm van een subsidie, betaalt aan SACS voor de danslessen voor de leerlingen van SHS. Daarmee ligt het niet direct voor de hand dat (het uitvoerend deel van het bestuur van) SHS – ook als de danslessen onderdeel uitmaken van het onderwijs op de school - voor diezelfde danslessen ook nog eens te moeten betalen. Juist in dat geval mag verwacht worden dat (het uitvoerend deel van het bestuur van) SHS kan onderbouwen waarom deze betalingen toch terecht zijn. Ook hier concluderen we dat het uitvoerend deel van het bestuur geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor iets anders dan waar dit geld voor bedoeld is. Verder heeft het uitvoerend deel van het

bestuur niet kunnen laten zien welke acties zij heeft ondernomen om te voorkomen dat de belangen van SACS (waar het toezichthoudend deel van het bestuur onderdeel van uitmaakt) boven de belangen van SHS worden gesteld. Het toezichthoudend deel van het bestuur heeft nagelaten om toe te zien op het op de juiste manier vervullen van de taken van het uitvoerend deel van het bestuur. Daarnaast heeft zij nagelaten om erop toe te zien dat het geld dat bedoeld is voor het onderwijs, ook wordt besteed aan het onderwijs. Verder heeft het toezichthoudend deel van het bestuur niet kunnen laten zien welke acties zij heeft ondernomen om te voorkomen dat de belangen van SACS boven de belangen van SHS worden gesteld. Daarmee concluderen wij dat er sprake is van financieel wanbeheer in de zin van artikel 122, tweede lid, onder a, WPO BES.

Daarnaast concluderen wij dat het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur geen zorg draagt voor de continuïteit en de borging van (de kwaliteit van) het onderwijs op de school, terwijl zij hiertoe wel wettelijk verplicht zijn (zie ook uitgebreid paragraaf 3.1). Het bestuur heeft de afgelopen jaren voornamelijk meegewerkt aan het realiseren van een visie en ambitie van de executive director, terwijl er niet werd gekeken naar wat er voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs nodig is op de school zelf. De keuzes die in deze periode zijn gemaakt hebben een negatieve invloed op de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Zo is er veel meer geld uitgegeven dan er eigenlijk beschikbaar was, waardoor de school op een gegeven moment niet meer al haar rekeningen kon betalen. Dit heeft ertoe geleid dat de lesmaterialen die nodig zijn nu niet gekocht kunnen worden en contracten van leraren worden beëindigd. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft daarmee niet gedaan wat van haar verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school. Het toezichthoudend deel van het bestuur heeft nagelaten om zowel vooraf (tijdens de begroting), tijdens (gedurende het schooljaar) als bij de verantwoording (het jaarverslag) hierop toe te zien.

Het bestuur heeft ook bij de noodgrepen die nu worden gedaan geen oog voor wat dit betekent voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Het bestuur heeft beslissingen genomen die een grote invloed hebben op de school zelf. Zo zijn contracten van leraren beëindigd en is het voor veel leraren nog onzeker of zij volgend schooljaar (2024-2025) nog een baan hebben. Tegelijkertijd ontbreekt het aan structurele lessen voor leerlingen die Engels als tweede taal hebben en voor het vak Nederlands. Door de manier waarmee het uitvoerend deel van het bestuur met het geld van de school is omgegaan en op dit moment gaat en de wijze waarop het toezichthoudend deel van het bestuur daarop toezicht heeft gehouden, hebben zij de continuïteit van (het onderwijs op) de school in gevaar gebracht. Dit is in strijd met de verplichting uit artikel 99, lid 5, WPO BES. Zij hebben daarmee gezorgd voor een situatie van financiële wanorde. Met andere woorden, het uitvoerend deel van het

bestuur heeft niet gedaan wat van haar verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school. Zij heeft er zelf aan bijgedragen dat de continuïteit van (het onderwijs op) de school in gevaar is (geweest). Om de continuïteitsproblemen op korte termijn het hoofd te bieden, is uiteindelijk een voorschot op de bekostiging van december 2024 verstrekt door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het uitvoerend deel van het bestuur stuurt niet voldoende op dit tekort (zie ook paragraaf 2.4.1).

Het toezichthoudend deel van het bestuur heeft nagelaten om op een juiste wijze toezicht te houden op de taakvervulling van het uitvoerend deel van het bestuur, waardoor het uitvoerend deel van het bestuur niet voldoende is bijgestuurd en op risico's is geweest.

Gezien het voorgaande concluderen wij dat het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur tekortschiet ten aanzien van het beheren van het vermogen van de school. Zij doen niet wat van een bestuur verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school. Ook om die reden komen wij tot de conclusie dat er sprake is van financieel wanbeheer in de zin van artikel 122, tweede lid, onder a, WPO BES.

Verder concluderen wij dat het uitvoerend deel van het bestuur de financiële huishouding en administratie van de stichting heeft verwaarloosd. Zoals in paragraaf 2.4.1 aan bod is gekomen, voert het uitvoerend deel van het bestuur namelijk geen adequate administratie en is zij niet in staat om snel duidelijk te maken hoe het vermogen van de school ervoor staat. Zo is het uitvoerend deel van het bestuur niet in staat om aan te geven (i) wat er met bepaalde betalingen gekocht is, (ii) of wat gekocht is ook wel echt ontvangen is door de school en (iii) hoe wat gekocht is bijdraagt aan het onderwijs op de school. Daarmee voldoet zij niet aan haar verplichtingen op grond van artikel 2:15 BW BES. Het uitvoerend deel van het bestuur heeft mede hierdoor geen zicht en grip op hoe het financieel met de stichting gaat.

Het uitvoerend deel van het bestuur heeft zich lange tijd ook op geen enkele wijze bemoeid met de financiële huishouding en administratie van de stichting en heeft de executive director zijn gang laten gaan. Zelfs toen het uitvoerend deel van het bestuur signalen ontving dat er onvoldoende geld was om aan alle verplichtingen (denk bijvoorbeeld aan facturen, rekeningen en salaris) te voldoen, greep zij niet in. Zij liet de executive director nog maandenlang de financiële koers bepalen. Ook dit draagt bij aan het gebrek aan zicht en grip op hoe het financieel met de stichting gaat.

Gezien het voorgaande concluderen wij dat het uitvoerend deel het bestuur de financiële huishouding en administratie van de stichting heeft verwaarloosd. Zij doen niet wat van een bestuur verwacht mag worden als het gaat om het beheren van het geld van de school. Ook om die reden komen wij tot de conclusie dat er sprake is van financieel

wanbeheer in de zin van artikel 122, tweede lid, onder a, WPO BES.

Daarnaast concluderen wij dat, omdat het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur niet voldoet aan haar administratieplicht en bewaarplicht (zie ook paragraaf 2.4), het niet mogelijk is om met voldoende zekerheid vast te kunnen stellen of betalingen die zijn gedaan ook terecht zijn. Zo kan het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur niet precies laten zien waar zij het geld dat bedoeld is voor het onderwijs voor heeft gebruikt. Dit maakt dat op basis van de beschikbare informatie wij niet met zekerheid kunnen vaststellen of er sprake is van (i) ongerechtvaardigde verrijking (artikel 122, tweede lid, onder c, WPO BES) of (ii) het behalen van financieel voordeel door te handelen in strijd met wettelijke bepalingen (artikel 122, tweede lid, onder d, WPO BES). Tegelijkertijd kunnen wij op basis van de beschikbare informatie niet uitsluiten dat daarvan sprake is.

Hiermee is het niet mogelijk om het handelen van het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur in volle omvang te beoordelen en over de conclusies daarvan te rapporteren. Dit alles komt doordat het uitvoerend deel en toezichthoudend deel van het bestuur niet doet wat zij op basis van de wet- en regelgeving verplicht is om te doen (zie uitgebreid onder andere paragraaf 2.4).

4.2.2. Onderzoeksbevindingen waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs (artikel 122, tweede lid, onder b, WPO BES)

Volgens het onderzoekskader Caribisch Nederland voeren we elke twee jaar een kwaliteitsonderzoek uit op de scholen/instellingen in Caribisch Nederland. Het andere jaar houden we een voortgangsgesprek. Gedurende de afgelopen jaren heeft zowel het onderwijs op de school als het bestuur van de SHS de nodige ontwikkelingen doorgemaakt.

Hierna schetsen wij kort – waar relevant – deze ontwikkelingen op bestuursniveau. Daarna lichten wij toe waarom er sprake is van *in ernstige of langdurige mate nalaten door het bestuur om, in ieder geval in strijd met artikel 13, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan.*

In 2020 moest de inspectie naar aanleiding van het specifiek onderzoek bestuurlijk handelen constateren dat het bestuur niet voldoende zicht en grip had op de kwaliteit van het onderwijs op de school (dit rapport is vastgesteld op 8 oktober 2020). Dit zijn belangrijke voorwaarden om de basiskwaliteit van het onderwijs op de school te bereiken en vast te houden. Uiteindelijk vertaalde dit zich tijdens het onderzoek naar de onderwijskwaliteit in november 2021 (rapport vastgesteld op 11 februari 2022) naar een oordeel vanuit de inspectie dat de kwaliteit van het onderwijs op de SHS onvoldoende was. In datzelfde jaar is er ook onderzoek gedaan naar de vraag of het

bestuur voldoende heeft gedaan met de herstelopdrachten op bestuursniveau en daarmee nu wel voldoende zicht en grip had op de kwaliteit van het onderwijs op de school. De inspectie moest destijds concluderen dat het bestuur een deel van de herstelopdrachten gerealiseerd heeft en het de randvoorwaarden verbeterd heeft om effectief te kunnen (be)sturen, maar dat het bestuur er nog niet is. Met een aantal herstelopdrachten was door het bestuur slechts gedeeltelijk en soms nog nauwelijks iets gedaan.

Het bestuur was ook al in 2021 onvoldoende in staat om adequaat te sturen op de verbetering van de onderwijskwaliteit en de veiligheid op de school. Belangrijk om te vermelden is dat voor zowel het uitvoerend deel als het toezichthoudend deel van het bestuur geldt dat zij ook in 2021 al in functie waren.

Eind 2022 volgde uit een nieuw onderzoek dat het bestuur aan de nog openstaande herstelopdrachten had voldaan (rapport vastgesteld op 6 januari 2023). Op basis van de beoordeelde documenten waren de taken en bevoegdheden binnen het bestuur duidelijk belegd en waren de toezichthoudend en bestuurlijke taken van het bestuur duidelijk gescheiden. Ook was de kwaliteitszorg van het bestuur zodanig opgezet dat het goed zicht kon houden op de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit en de veiligheid op de school. Wel is er destijds voor gewaarschuwd dat verdere verbetering nodig is en dat dit onderwerp blijvende aandacht verdient. De verbeteringen waren namelijk pril en er was nog sprake van een proces van ontwikkeling.

Zoals uit het meest recente kwaliteitsonderzoek (1 juli 2024) blijkt, is opnieuw geoordeeld dat er sprake is van onderwijs van onvoldoende kwaliteit op de school. Daarbij is er een duidelijke achteruitgang geconstateerd ten aanzien van alle onderzochte onderdelen van de onderwijskwaliteit. Het gaat dan om de leerlingzorg, het pedagogisch-didactisch handelen, de veiligheid en de kwaliteitszorg. Deze situatie heeft kunnen ontstaan doordat sturing en controle door het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur ontbrak. Kort samengevat ontbreekt het aan een heldere interne verantwoordelijkheidsverdeling, heeft het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur onvoldoende zicht op de kwaliteitscultuur binnen de school, stuurt het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur onvoldoende op de ontwikkeling van een veilige en professionele leer- en kwaliteitscultuur en ondersteunt het bestuur de principal en het team niet bij het proces dat hoort bij een professionele kwaliteitscultuur. Ook is het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur zich onvoldoende bewust van de gevolgen van haar eigen handelen – zoals bijvoorbeeld het doorschuiven van de bestuurlijke verantwoordelijkheden naar de principal – voor de ontwikkelingen binnen de school.

In de periode vanaf 2021 tot nu vormen (een deel van) de huidige bestuursleden – soms samen met anderen – het bestuur van de SHS. Vanaf het moment van aantreden van de huidige bestuursleden (2021) was er lange tijd sprake van niet voldoende zicht en grip op de kwaliteit van het onderwijs op de school door het bestuur. Het duurde tot eind 2022 voordat het bestuur voldeed aan de herstelopdrachten die de inspectie op dit punt had gegeven.

Op basis van het huidige onderzoek hebben we moeten constateren dat het bestuur in plaats van het verder bestendigen en verstevigen van haar zicht en grip op de kwaliteit van het onderwijs, de spreekwoordelijke teugels heeft laten vieren. Daarvoor wordt ook verwezen naar de conclusies in het rapport naar de onderwijskwaliteit d.d. 1 juli 2024.

Op basis van bovenstaande ontwikkelingen komen wij tot de conclusie dat sprake is van een langdurig patroon van nalaten door het bestuur om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs.

Het huidige bestuur (zowel het uitvoerend deel als het toezichhoudend deel) heeft, ondanks dat haar deze vraag herhaaldelijk is gesteld, niet kunnen aangeven welke maatregelen zij heeft genomen om de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs te kunnen waarborgen. In plaats daarvan heeft het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur aangegeven dat veel van deze verantwoordelijkheden, die volgens de wetgever dus bij het bestuur horen te liggen (zie uitgebreid hoofdstuk 2), bij anderen had neergelegd. Het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur vertrouwde daarbij lange tijd uitsluitend op wat er vanuit de *executive director* met hen werd gedeeld, zo bleek uit gesprekken met het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur, de *executive director* en andere betrokkenen. Daarbij heeft het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur actief meegewerkt aan besluiten die juist tot gevolg hebben dat de kwaliteit en daarmee ook de goede voortgang van het onderwijs, in gevaar worden gebracht. Zo heeft het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur eraan meegewerkt om personeel te ontslaan en contracten niet te verlengen, zonder oog te hebben voor de gevolgen die dit zou hebben voor het onderwijs. Hierdoor ontbreekt het nu aan lessen voor leerlingen die Engels als tweede taal hebben. Ditzelfde geldt voor het vak Nederlands. Ook kunnen de noodzakelijke lesmethodes niet worden aangeschaft.

Tegelijkertijd werkte het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur wel mee aan allerlei besluiten die ver af staan van de behoeften die er op de school zelf bestonden, waardoor het geld ook niet gericht werd ingezet. Zo werd geld dat bedoeld is voor het onderwijs gebruikt voor allerlei dingen die niet direct bijdragen aan dit

onderwijs (zie ook uitgebreid paragraaf 2.4). Denk bijvoorbeeld aan de aanschaf van peuterfietsen, die bedoeld zijn voor veel jongere kinderen dan de kinderen die op de school zitten, en educatieve robots die voor leraren niet bruikbaar zijn bij de lessen die ze geven. Daarnaast is er veel geld uitgegeven aan het bouwen van een muzieklokaal en de aankoop van nieuwe inrichting van leslokalen.

Daar waar het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur niet in staat was om aan te geven welke maatregelen zij neemt om de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs te kunnen waarborgen, wijst ons onderzoek uit dat zij juist zelf besluiten nemen en meewerken aan besluiten van de executive director die de kwaliteit van het onderwijs en de goede voortgang van het onderwijs in ernstige mate in gevaar brengen. Niet alleen heeft dit ertoe geleid dat er voor bepaalde lessen geen leraren meer zijn en er volgens het bestuur zelf sprake is van een leerachterstand, maar daarmee is ook een situatie ontstaan waarbij er veel meer geld werd uitgegeven waardoor de kwaliteit en daarmee de goede voortgang van het onderwijs in gevaar is gebracht. Zelfs nu het uitvoerend deel van het bestuur weet dat er op basis van de huidige cijfers in december 2024 een financieel tekort ontstaat, is zij niet in staat om aan te geven hoe zij hierop stuurt, zonder dat dit grote gevolgen heeft voor (de kwaliteit van) het onderwijs dat op de school wordt gegeven. Ook het toezichthoudend deel van het bestuur is niet in staat om aan te geven hoe zij hierin haar rol als toezichthouder neemt.

Wij concluderen dat het bestuur niet alleen in het verleden (binnen de onderzoeksperiode) heeft nagelaten om maatregelen te nemen om de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs te kunnen waarborgen. Het bestuur heeft er zelfs voor gezorgd dat de kwaliteit en daarmee ook de voortgang van het onderwijs in gevaar werd gebracht. Ook naar de toekomst toe zijn geen maatregelen genomen. Naast de ernstige gevolgen die dit heeft voor het onderwijs op de school, toont dit ook een gebrek aan zelfreflectie, kritisch vermogen en bijsturing vanuit het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur.

Het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur schiet daarmee tekort in het optreden op een manier die ervoor zorgt dat de kwaliteit van het onderwijs en/of de goede voortgang van dat onderwijs gegarandeerd kan worden. Hierdoor handelt het bestuur in strijd met artikel 13 WPO BES (zie ook paragraaf 2.3 en het rapport naar de onderwijskwaliteit d.d. 1 juli 2024). Op basis van de bevindingen uit ons onderzoek, zoals hierboven beschreven, beoordelen we de mate van tekortschieten door het bestuur als ernstig.

Er is daarbij sprake van in ernstige mate en langdurig tekortschieten door het bestuur. Niet alleen vervult het uitvoerend deel en het toezichthoudend deel van het bestuur over een lange periode (met

tussenpozen al vanaf 2021, maar ook nog ten tijde van het huidige onderzoek) niet haar rol, zoals dit van haar verwacht kan en moet worden, maar heeft zelf een aandeel in het in gevaar brengen van de kwaliteit van het onderwijs en de goede voortgang van het onderwijs.

Op basis van de bevindingen uit dit rapport (inclusief het rapport naar de onderwijskwaliteit d.d. 1 juli 2024) concluderen wij dat er sprake is van in ernstige of langdurig mate nalaten door het uitvoerend deel en het toezichhoudend deel van het bestuur om, in ieder geval overeenkomstig artikel 13 WPO BES, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan. Dit leidt vervolgens tot de conclusie dat er sprake is van wanbeheer in de zin van artikel 122, tweede lid, onder b, WPO BES.

5 . Reactie van het bestuur

Hieronder geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere bestuurlijk- en/of schoolontwikkeling:

Het is onmogelijk om het document bestaande uit ruim zeventig bladzijden puntsgewijs, zonder advies van een specialist, te beantwoorden.

Ogenschijnlijk vallen belangrijke en betreuenswaardige onderwerpen op. De hiërarchie volgens de regelgeving is een opgave. Omdat de school uit minder dan tweehonderd leerlingen bestaat, is de omgang zeer persoonlijk en anonimiteit, zoals bij grotere lagere scholen in Nederland, ontbreekt.

Tevens is het moeilijk om wet- en regelgeving op Saba aan te passen zoals elders in het Koninkrijk. Het is bijna onmogelijk om personen te vinden die geen familie zijn en/of geen belangenverstrengeling kennen. De bestuurderspool is dan ook erg klein en de gewenste expertise is moeilijk te vinden. Daarnaast laten de statuten het niet toe om bestuursleden die buiten Saba woonachtig zijn te werven.

Aangezien het complex omschreven taken en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag in het WPO BES, moest het bestuur zwaar rekenen op advies van een team die, waaruit uiteindelijk bleek, sommige, niet altijd te goeder trouw noch behoorlijk handelde.

Het bestuur heeft al stappen ondernomen aan de hand van het onderzoek en de gesprekken die plaats hebben genomen. Ook heeft de Openbaar Lichaam Saba in samenwerking met de ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, een kwartiermaker ter beschikking gesteld om het bestuur te helpen met het uitvoer geven van de aanbevelingen van het rapport en nieuwe beleid in te zetten. De Bisdom van Willemstad heeft ook professionelen met verschillende expertisen aangeboden/bereid gezet voor deze.

Een belangrijk overweging is om de verouderde statuten te updaten c.q. de stichtingsvorm, e.d., zodat deze overeenkomen met het gestelde in WPO BES en de wensen van de betrokkenen en ruimte creëert om expertise van het buitenland deel te laten vormen.

Met deze samenwerking en de aanbevelingen van het rapport, heeft het bestuur volledig vertrouwen dat de nodige veranderingen aangebracht kunnen worden.

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

