



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

Stichting openbaar primair onderwijs Papendrecht-Sliedrecht

Onderzoek bestuur en scholen

Herstelonderzoek

Datum vaststelling: 27 juni 2019

Samenvatting

In de periode februari – april 2018 hebben wij een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij de stichting Openbaar Primair Onderwijs in Papendrecht en Sliedrecht (hierna OPOPS), waarbij wij tekortkomingen hebben geconstateerd. We hebben met het bestuur afspraken gemaakt om de tekortkomingen binnen het kwaliteitsgebied ‘kwaliteitszorg en ambitie’ op te heffen. Ook gaven wij het bestuur een herstelopdracht voor basisschool ‘t Kofschip. Op 13 en 14 mei zijn we nagegaan of het bestuur de gemaakte afspraken en herstelopdrachten is nagekomen. We constateren dat dit in voldoende mate het geval is. We vinden dan ook dat het bestuur zich heeft verbeterd.

Samenvatting

Wij komen tot de conclusie dat OPOPS voldaan heeft aan alle herstelopdrachten uit het rapport van juli 2018. Het bestuur heeft samen met het (gedeeltelijk nieuwe) directiebestuur slagkracht aan de dag gelegd en heeft in relatief korte tijd flinke veranderingen en verbeteringen op bestuursniveau doorgevoerd. Door goed te overleggen, door transparant te zijn en door besluitvaardig optreden, zitten alle gremia op één lijn en is er breed draagvlak voor de ingezette herstelmaatregelen, zowel op bestuurs- als op schoolniveau. De herstelmaatregelen betreffen het financieel beleid, het personeelsbeleid en het onderwijskundig beleid.

Op de eerste plaats is er weer sprake van een stelsel voor kwaliteitszorg. Dit is nog niet volledig geïmplementeerd, maar de ingeslagen weg geeft voldoende houvast om er op te vertrouwen dat het bestuur naar een volledige opzet toewerkt.

Ten tweede is er binnen en tussen de verschillende gremia weer sprake van een open en transparante cultuur. Ook wordt gericht expertise ingezet om zo snel mogelijk de gewenste basiskwaliteit te realiseren. Het formeel bestuur heeft zijn rol als 'intern toezichthouder' weer opgepakt.

Als derde en laatste stellen wij vast dat het bestuur helder en transparant verantwoording aflegt naar het toezichthoudend bestuur en de GMR.

Naast de herstelopdrachten op bestuursniveau, kreeg OPOPS verder de opdracht om de kwaliteitszorg op basisschool ‘t Kofschip te herstellen. Ook aan deze opdracht is voldaan.

**Bestuur: Openbaar Primair
Onderwijs te Papendrecht en
Sliedrecht**

Bestuursnummer: 41560

Aantal scholen onder bestuur: 9

Totaal aantal leerlingen: 1980

Lijst met onderzochte scholen: 't
Kofschip (27RM-C1)

Vervolg

OPOPS heeft aan de herstelopdrachten voldaan en valt onder regulier toezicht. Tijdens een volgend vierjaarlijks onderzoek zal de kwaliteit opnieuw vastgesteld worden. Wij nodigen het (nieuwe) bestuur van harte uit om in de reguliere contacten met de contactinspecteur de inspectie op hoofdlijnen te blijven informeren over het verloop van het herstel- en vernieuwingstraject. Wij koppelen hier echter geen herstelopdracht aan.

Inhoudsopgave

1.	Opzet herstelonderzoek	5
2.	Resultaten onderzoek op bestuursniveau	7
3.	Resultaten herstelonderzoek	11
	3.1. openbare basisschool 't Kofschip	11
4.	Reactie van het bestuur	13

1. Opzet herstelonderzoek

De inspectie heeft op 13 en 14 mei 2019 een herstelonderzoek uitgevoerd bij OPOPS naar aanleiding van tekortkomingen die we hebben geconstateerd in het vierjaarlijks onderzoek bestuur en scholen in de periode februari – april 2018. In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- Heeft het bestuur doelen afgesproken met de scholen, heeft het voldoende zicht op de onderwijskwaliteit en stuurt het op verbetering van de onderwijskwaliteit?
- Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer?
- Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen en die van zijn scholen?

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd op twee niveaus: op bestuursniveau en op schoolniveau. Op het niveau van het bestuur richt het onderzoek zich met de drie deelvragen op de standaarden binnen het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie. Op schoolniveau heeft een herstelonderzoek plaatsgevonden voor basisschool 't Kofschip.

Standaard	Onderzocht
Kwaliteitszorg en ambitie	
KA1 Kwaliteitszorg	•
KA2 Kwaliteitscultuur	•
KA3 Verantwoording en dialoog	•

	Verificatie
School	't Kofschip
Kwaliteitszorg en ambitie	
KA1 Kwaliteitszorg	•
KA2 Kwaliteitscultuur	•
KA3 Verantwoording en dialoog	•

Onderzoeksactiviteiten

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag/onderzoeksvragen hebben we documenten geanalyseerd en gesprekken gevoerd met sleutelfiguren binnen de organisatie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de oordelen op de standaarden uit het kwaliteitsgebied kwaliteitszorg en ambitie op bestuursniveau. Ook de afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten van het onderzoek op basisschool 't Kofschip. In hoofdstuk 4 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

Legenda

Beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

-  Goed
-  Voldoende
-  Onvoldoende
-  Kan beter

Kwaliteitsgebieden:

-  Onderwijsproces
-  Schoolklimaat
-  Onderwijsresultaten
-  Kwaliteitszorg en ambitie
-  Financieel beheer

2. Resultaten onderzoek op bestuursniveau

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het herstelonderzoek op bestuursniveau aan de hand van de oordelen op de standaarden in het gebied Kwaliteitszorg en ambitie.

Samenvattend oordeel

Het bestuur van OPOPS heeft voldaan aan de herstelopdrachten. Het heeft allereerst weer zicht op de kwaliteit van zijn scholen en stuurt op verdere ontwikkeling en verbetering. De professionele cultuur is hersteld. Het bestuur, de intern toezichthouders, de GMR en het directiebestuur worden naar tevredenheid geïnformeerd en betrokken bij het bepalen en uitvoeren van nieuw beleid. Er is onderling vertrouwen. In het jaarverslag 2018 legt het bestuur op heldere en informatieve wijze verantwoording af.

2.1. Kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie.

 Kwaliteitszorg en ambitie	O	V	G
KA1 Kwaliteitszorg		•	
KA2 Kwaliteitscultuur		•	
KA3 Verantwoording en dialoog		•	



Heeft het bestuur doelen afgesproken met de scholen, heeft zij voldoende zicht op de onderwijskwaliteit en stuurt zij op de verbetering van de onderwijskwaliteit (KA1)?

Wij beantwoorden deze vraag met 'ja' en beoordelen standaard KA1 als voldoende. Er is weer sprake van een stelsel voor kwaliteitszorg, hoewel dit nog niet volledig is geïmplementeerd. De ingeslagen weg geeft echter voldoende houvast om er op te vertrouwen dat het bestuur naar een complete opzet toewerkt.

Zicht op de kwaliteit

Het bestuur is er op gericht om zowel op bestuursniveau als op iedere school afzonderlijk de basiskwaliteit te herstellen dan wel te borgen. Dit is de hoofddoelstelling waar alle subdoelstellingen op het gebied van financiën, personeel en kwaliteit van afgeleid zijn. Om zicht te krijgen op de kwaliteit van zijn scholen, heeft het bestuur op alle scholen een grondige externe audit uit laten voeren.

Alle scholen hebben op basis van de uitkomsten van deze audit een verbeterplan opgesteld dat tijdens de onderzoeksperiode in uitvoering was. In reviewgesprekken bewaken het bestuur en de school gezamenlijk de voortgang van het verbeterplan. Daarnaast worden tijdens deze gesprekken ook andere vaste onderwerpen geagendeerd zoals de opbrengstenmonitor, passend onderwijs en personeelsbeleid. Documenten als jaarplannen, -verslagen, tevredenheidsenquêtes en diepte-analyses van de opbrengsten vormen naast de voortgang van het verbeterplan input voor het reviewgesprek.

Naar kwaliteitszorg op eigen kracht

Het bestuur heeft als voornemen om de externe audit na een jaar weer te herhalen en zo na te gaan of de verbeterplannen tot zichtbare resultaten hebben geleid. Op de middellange termijn wil het bestuur met een eigen intern auditteam gaan werken, om ervoor te zorgen dat het cyclisch en objectief evalueren van de onderwijskwaliteit niet meer afhankelijk is van derden.

Met het bestuur is in dit verband gesproken over het belang van een goed aanloop- en opleidingstraject, zodat er geen langdurig tijdsvacuüm ontstaat tussen de externe en interne audits.

Ondertussen is het actieteam onderwijs en kwaliteit bezig met het uniformeren van de verschillende formats die de scholen nu gebruiken voor hun beleidsdocumenten. Het is nadrukkelijk de wens van het bestuur en de directeuren om tot meer uniformiteit te komen, zodat het op bestuursniveau overzichtelijk en inzichtelijk wordt waar de scholen mee bezig zijn.

Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur (KA2)?

Wij beantwoorden deze vraag met 'ja' en beoordelen standaard KA2 als voldoende. Binnen en tussen de verschillende gremia is sprake van een open en transparante cultuur. Daarnaast wordt gericht expertise ingekocht, ingezet en georganiseerd om zo snel mogelijk de gewenste basiskwaliteit te realiseren.

Draagvlak voor verbetertraject

In het afgelopen jaar zijn er zowel op het bestuurskantoor als binnen het directiebestuur veel wisselingen in bezetting geweest. Tegelijkertijd heeft er ook een mini-reorganisatie plaatsgevonden. Zo is op het bestuurskantoor gekozen voor enkele structurele beleidsondersteunende functies (op gebied van kwaliteit, personeel en financiën) en is besloten dat de negen scholen van OPOPS ieder weer een eigen directeur krijgen. Dat geldt ook voor de scholen die een brinnummer delen. De functies op het bestuurskantoor zijn nog gedeeltelijk ingevuld op interimbasis. Gefaseerd en in een rustig tempo zullen deze vervangen worden door vaste medewerkers. De negen scholen beschikken inmiddels ieder over een eigen directeur. Vier van deze directeuren zijn nieuw in hun functie.

De veranderingen en wijzigingen hebben een omslag in cultuur met zich meegebracht. De belangrijke aanjager hierin is de bestuurder die door zijn open, transparante en duidelijke communicatie iedereen aangesloten houdt. Gremia als de GMR en het directiebestuur kunnen invloed uitoefenen op besluitvorming wat uiteindelijk tot draagvlak leidt, maar ook zorgt voor tegenspraak. In alle gesprekken die wij voerden, bleek tevredenheid over de wijze waarop het verbetertraject nu loopt, ook rondom de moeilijke en soms pijnlijke beslissingen. Directeuren die lastige en ingrijpende maatregelen moeten doorvoeren voelen zich gesteund in het directiebestuur; er is duidelijk sprake van saamhorigheid.

Gezamenlijk opbouwen en delen van expertise

OPOPS kende al een structuur van leerteams en werkgroepen. Deze structuur is intact gebleven. Daar over heen zijn drie actieteams gevormd. Deze actieteams bestaan directeuren, eventueel aangevuld met staffunctionarissen. Het is aan de actieteams om in deze periode enerzijds beleid te ontwikkelen en uit te voeren dat gericht is op de herstelopdrachten. Anderzijds ontwerpen zij in samenspraak met anderen de blauwdruk voor de organisatie in de toekomst. Over dit laatste wordt al voorzichtig nagedacht, al ligt het accent nog duidelijk op het uitvoeren van de herstelopdrachten.

Ieder zijn eigen rol

Hoewel het intern toezicht al enige jaren beschikt over een eigen toezichtkader, kwam de toepassing hiervan in de praktijk niet goed uit de verf. Het intern toezicht is gedeeltelijk vernieuwd en is zich nu scherper bewust van haar toezichthoudende taak richting bestuurder. Bestuurder en het intern toezicht werken nu naar eigen zeggen constructief en tegelijkertijd kritisch samen. Het is belangrijk dat OPOPS nagaat of het al aanwezige intern toezichtkader als leidraad kan blijven gelden, of dat bijstelling nodig is.

Bestendiging en continuïteit

Op dit moment is er, zoals hiervoor geschetst, sprake van een professionele kwaliteitscultuur binnen OPOPS. Om deze te bestendigen is het volgens ons van belang om het directiebestuur structureel goed in positie te brengen. We denken dat een dergelijke maatregel een belangrijke waarborg kan bieden voor continuering van het beleid. Zeker met het oog op cruciale, maar onvermijdelijke personele wisselingen binnen het bestuur en op het bestuurskantoor.

Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen en die van zijn scholen (KA3)?

Wij beantwoorden ook deze vraag met 'ja'. We beoordelen standaard KA3 als voldoende. Allereerst legt het bestuur in zijn jaarverslag 2018 op heldere en informatieve wijze verantwoording af aan de intern toezichthouder. Daarnaast hebben wij van de intern toezichthouders, de GMR en de directeuren gehoord dat de communicatie met de bestuurder helder en transparant is.

2.2. Afspraken over vervolgtoezicht

Er worden geen vervolgafspraken gemaakt. OPOPS valt onder regulier toezicht.

3. Resultaten herstelonderzoek

In dit hoofdstuk geven wij de oordelen en de resultaten van het herstelonderzoek bij openbare basisschool 't Kofschip.

3.1. openbare basisschool 't Kofschip

Conclusie

OPOPS heeft voldaan aan de herstelafspraken voor basisschool 't Kofschip. Wij komen tot deze conclusie op basis van het gesprek met het bestuur, het gesprek met het directiebestuur, de rapportage 'herstelopdracht basisschool 't Kofschip', het externe auditverslag van 't Kofschip en het daaruit voortvloeiende verbeterplan.

Kwaliteitszorg en ambitie

 Kwaliteitszorg en ambitie	O	V	G
KA1 Kwaliteitszorg		•	
KA2 Kwaliteitscultuur		•	
KA3 Verantwoording en dialoog		•	



Kwaliteitszorg (KA1): Voldoende zorg voor de eigen kwaliteit

We beoordelen de standaard kwaliteitszorg als voldoende. In tegenstelling tot het eerdere onderzoek heeft de school op basis van de resultaten van de uitgevoerde extern audit nu wel voldoende zicht op de onderwijskwaliteit. Het verbeterplan dat op basis hiervan is opgesteld, is momenteel in uitvoering en wordt in het overleg met het bestuur kritisch gevolgd. Om in de nabije toekomst ook zelf zicht en grip te krijgen op de eigen kwaliteit en ontwikkeling, heeft 't Kofschip gekozen om met een instrument voor kwaliteitszorg te gaan werken. De invoering hiervan is gestart.

Transparantie terug en gericht beleid op professionalisering

We beoordelen de standaard kwaliteitscultuur (KA2) als voldoende. De nieuwe directie van 't Kofschip heeft een duidelijke overlegstructuur ingericht, zodat er helderheid bestaat over ieders taken, rollen en verantwoordelijkheden. Vanuit het verbeterplan is er ruimte voor vakinhoudelijke scholing, waarbinnen coaching op individuele basis tot de mogelijkheden behoort en ook plaatsvindt. Vanaf 2020 zal de competentie-ontwikkeling in lijn gaan lopen met de competentiemeter die op OPOPS-niveau voor alle scholen ingevoerd gaat worden.

Schoolgids aanwezig

We beoordelen de standaard verantwoording en dialoog (KA3) als voldoende. Met het opstellen van een complete en volledige schoolgids voldoet de school namelijk weer aan de wettelijke vereisten op dit gebied. De schoolgids is ook geplaatst op de website van de school, zodat niet alleen de eigen ouders over informatie kunnen beschikken, maar ook de ouders die zich oriënteren op een schoolkeuze.

Overige wettelijke vereisten

Voor zover onderzocht hebben wij geen tekortkomingen geconstateerd bij overige wettelijke vereisten.

4 . Reactie van het bestuur

Het bestuur is blij met het oordeel van de inspectie dat OPOPS heeft voldaan aan de herstelopdrachten. De kwaliteitszorg op bestuursniveau is nu van een voldoende niveau en de tekortkomingen bij 't Kofschip zijn opgeheven. Uit het rapport komt naar voren dat op alle niveaus binnen de organisatie de afgelopen periode met grote inzet en een positief resultaat is gewerkt aan noodzakelijke verbeteringen.

Het bestuur realiseert zich dat het vernieuwde stelsel van kwaliteitszorg nog in ontwikkeling is en nog niet volledig is geïmplementeerd. De inspectie vraagt het bestuur het huidige interne toezichtkader nader te bezien. Verder acht de inspectie het van belang om het directieberaad structureel goed in positie te brengen als waarborg voor de continuering van het beleid en de verdere versterking van de professionele cultuur.

Het bestuur deelt de opvatting van de inspectie over het belang van de bestendinging van de gerealiseerde verbeteringen. Het bestuur omarmt de suggesties van de inspectie en zal deze betrekken in het beleid in de komende periode.

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

