

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Gemeente Terschelling

Herstelonderzoek bestuur

Herstelonderzoek

Datum vaststelling: 6 september 2024

Samenvatting

Bestuur: Gemeente Terschelling (bestuur van Openbaar Onderwijs Terschelling)
Bestuursnummer: 10867
Sector: primair en voortgezet onderwijs
Onderzoeksnummer: 316518

Aantal scholen onder bestuur:
3 scholen voor primair onderwijs
1 school voor voortgezet onderwijs

In november 2022 hebben we een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van het Openbaar Onderwijs Terschelling (OOT) Tijdens dat onderzoek hebben we veel tekortkomingen geconstateerd. We hebben met het bestuur afspraken gemaakt om de kwaliteit van de besturing van het openbaar onderwijs op Terschelling te verbeteren en de vastgestelde tekortkomingen op te heffen. In mei en juni 2024 hebben we de kwaliteit opnieuw beoordeeld en komen tot de slotsom dat het bestuur te weinig verbeteringen laat zien.

Context
De gemeentelijke en onderwijsbestuurlijke omstandigheden op Terschelling zijn al enige tijd instabiel. Dat heeft invloed op het openbaar onderwijs op het eiland. Dat begon met de bestuurswissel in 2021. De bestuurder die in 2021 aantrad vertrok in het najaar van 2023. De Raad van Toezicht stelde daarop een nieuwe bestuurder aan. Deze werd vanwege verregaande verschillen van inzicht met de Raad van Toezicht in april 2024 op non-actief gesteld. Op het moment dat wij ons herstelonderzoek uitvoerden was zojuist een interim-bestuurder aangesteld.

De Raad van Toezicht van OOT wordt gevormd door het college van Burgemeester en Wethouders van het eiland. Ook deze Raad is de laatste tijd niet stabiel geweest, wat de samenstelling betreft. In december 2023 vertrok de burgemeester, na geschillen met de gemeenteraad en in april 2024 traden ook beide wethouders af. Sinds mei 2024 wordt het college van Burgemeester en Wethouders en daarmee ook de Raad van Toezicht van OOT gevormd door de waarnemend burgemeester en drie nieuwe wethouders.

Mede vanwege de bestuurlijke onrust zijn het bestuur en de Raad van Toezicht nauwelijks toegekomen aan het herstel van de door ons geconstateerde tekortkomingen. Het bestuur heeft tussen november 2022 en juni 2024 aan slechts drie van de negen door ons verstrekte herstelopdrachten voldaan.

Wat moet beter?
Het bestuur moet zorgen voor deugdelijk intern toezicht. Dit houdt in dat de Raad van Toezicht gezaghebbend tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan. Het bestuur moet er tevens voor zorgen dat uit de jaarverslagen blijkt op welke wijze de Raad van

Toezicht toezicht houdt op de doelmatige besteding van het geld.

Tevens moet het bestuur zorgen voor een doeltreffende methode om risico's in kaart te brengen, inclusief de wijze waarop het deze risico's beheerst.

Wat kan beter?
Tijdens ons onderzoek werd duidelijk dat de stimulerende opmerking die we tijdens ons vorige onderzoek, in november 2022, maakten op dit moment nog altijd onverkort van toepassing is: we bevelen het bestuur andermaal aan een ander bestuursmodel te overwegen waarin deugdelijk intern toezicht beter geborgd is.

Wat gaat goed?
Op de scholen zijn de nodige verbeteringen tot stand gebracht. Dat is belangrijk, want dit zijn de zaken waar leerlingen direct iets van merken. Zo zijn er flinke stappen gezet om het burgerschapsonderwijs goed vorm te geven. Daarnaast beschikken de scholen nu over bekwaamheidsdossiers van leraren en andere medewerkers. Ook hebben de scholen maatregelen genomen om de sociale veiligheid te verbeteren.

Ten slotte, in de schoolplannen zijn nu de stelsels van kwaliteitszorg beschreven.

Vervolg
We verwachten dat het bestuur de overgebleven tekortkomingen voor 1 november 2024 heeft opgeheven. We voeren in het vierde kwartaal van 2024 opnieuw een herstelonderzoek uit om vast te stellen of de tekortkomingen zijn opgeheven en voldaan wordt aan de wet. Mocht dat niet het geval zijn dan kunnen we een bekostigingsmaatregel nemen.

Inmiddels heeft het bevoegd gezag van OOT voornemens uitgewerkt om te komen tot een bestuursmodel dat geschikt is om leiding te geven aan scholen. Het inrichten van zo'n nieuw model zal na november 2024 nog geruime tijd vergen.

Inhoudsopgave

1. Opzet van het herstelonderzoek 5

2. Resultaten herstelonderzoek bestuur 10

2.1. Bevindingen en conclusies van het herstelonderzoek 11

2.2. Afspraken over vervolgtoezicht 16

3. Reactie van het bestuur 18

1. Opzet van het herstelonderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in mei en juni 2024 een herstelonderzoek uitgevoerd bij het bestuur van het Openbaar Onderwijs Terschelling, hierna te noemen OOT. Dit deden we naar aanleiding van tekortkomingen die we hebben geconstateerd tijdens het vierjaarlijks onderzoek bestuur in november 2022. In dit onderzoek staat het herstel van de tekortkomingen centraal.

Werkwijze en onderzoeksactiviteiten
Het onderzoek richt zich op acht van de negen na het onderzoek van november 2022 aan het bestuur verstrekte herstelopdrachten. Aan een van de herstelopdrachten heeft het bestuur in de fase van hoor en wederhoor van het vorige onderzoek reeds voldaan.

In de tabel hieronder staan de negen herstelopdrachten die na het vierjaarlijks onderzoek aan het bestuur van OOT verstrekt zijn en waarvan we de mate van herstel tijdens dit herstelonderzoek onderzocht hebben.

Tekortkomingen en herstelopdrachten na het vierjaarlijks onderzoek, vastgesteld op 12 januari 2023

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
1.Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs (artikel 10, WPO; artikel 2.87, WVO 2020).	Het bestuur moet zorgdragen voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op basis van een concreet verbeterplan waaruit blijkt dat aan de eisen van de wet zal worden voldaan. Herstel termijn: één jaar	De inspectie doet een jaar na vaststelling van het rapport herstelonderzoek.
2. Het stelsel van kwaliteitszorg is onvoldoende duidelijk beschreven in de schoolplannen (artikel 12, vierde lid, WPO; artikel 2.88, tweede lid, sub c, WVO 2020).	Het bestuur moet zorgen voor een duidelijke beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg in de schoolplannen van de vier scholen. Herstel termijn: één jaar	idem
3.Er is in onvoldoende mate sprake van deugdelijk intern toezicht, omdat de raad onvoldoende tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan (artikel 17c, tweede lid, WPO; artikel 3.3, derde lid, WVO 2020).	Het bestuur moet zorgen voor deugdelijk toezicht op het bestuur. Dit houdt in dat de raad tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan. Herstel termijn: één jaar	idem
4. Er zijn afwijkingen van de code goed bestuur die niet vermeld zijn in het jaarverslag (artikel 165, eerste lid, sub a, WPO; artikel 5.46, eerste lid, sub a, WVO 2020).	In het jaarverslag 2022 moet vermeld staan dat afgeweken wordt van de bepaling in de code goed bestuur dat het intern toezicht beschikt over voldoende ervaring, deskundigheid en diversiteit, en van de bepaling dat de raad van toezicht een toezichtkader hanteert, of het bestuur moet deze afwijkingen corrigeren. Herstel termijn: één jaar	idem

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
5. Het bestuur beschikt niet over bekwaamheidsdossiers (artikel 32b, WPO; artikel 7.20, WVO 2020).	Het bestuur moet zorgen dat het beschikt over geordende gegevens over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan voor elk personeelslid met een functie of werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld. Hersteltermijn: één jaar	idem
6. Het jaarverslag bevat geen beschrijving van het interne risicobeheersings- en controlesysteem (artikel 4, vierde lid, Rjo).	Het bestuur moet in het jaarverslag vanaf 2022 aangegeven worden hoe het risicobeheersingssysteem eruit ziet, hoe het in de praktijk functioneert en of er nog aanpassingen zijn geweest.	idem
7. Het jaarverslag bevat geen eigenstandig verslag van de interne toezichthouder (artikel 3f, Rjo).	Het bestuur moet vanaf 2022 een eigenstandig verslag van het interne toezicht opnemen in het jaarverslag.	idem
8. Uit het jaarverslag blijkt onvoldoende hoe toezicht is gehouden op de doelmatige bestedingen van middelen. Ook ontbreken de resultaten van het interne toezicht vermeld (artikel 17c, eerste lid, sub e, WPO; artikel 3.3, tweede lid, sub e, WVO 2020).	Het bestuur moet zorgen dat vanaf 2022 uit het jaarverslag blijkt dat en hoe toezicht is gehouden op de doelmatige bestedingen van middelen. Ook moeten de resultaten van het interne toezicht vermeld worden (bijvoorbeeld: wat is geagendeerd door de raad van toezicht of waar heeft bijsturing plaatsgevonden?).	idem
9. De schoolgids van de vo-school geeft onvoldoende informatie over de vrijwilligheid van de ouderbijdrage (artikel 13, eerste lid, sub e, WPO; artikel 2.92, tweede lid, sub f, WVO 2020).	Het bestuur moet zorgen dat de schoolgids van de vo-school de financiële ouderbijdrage bevat, waarbij wordt vermeld dat deze vrijwillig is en dat het niet voldoen van die bijdrage niet leidt tot het uitsluiten van leerlingen van deelname aan activiteiten. Het bestuur verantwoordt zich hierover aan de inspectie door het toezenden van aangepaste schoolgids. Hersteltermijn: 1 maand Het bestuur heeft deze tekortkoming hersteld voordat het rapport is vastgesteld.	

Aan herstelopdracht 9 heeft het bestuur binnen de gestelde termijn van een maand voldaan.

Werkwijze

Om te kunnen beoordelen of aan de herstelopdrachten is voldaan, hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Documentanalyse
- Gesprekken met de volgende partijen:
• het bestuur
• de interne toezichthouder
• de schoolleiding van po en vo
• de teamleider sociale veiligheid

• een afvaardiging van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR)

Aan het einde van de eerste dag hebben we een eerste impressie van onze bevindingen teruggekoppeld aan bestuur en schoolleiding.

Op 11 juni 2024 spraken we andermaal met het bestuur en de Raad van Toezicht en hebben we tevens onze oordelen aan hen medegedeeld.

Op 17 juli 2024 bespraken we met bestuur en Raad van Toezicht de conceptversie van dit rapport. Ter tafel lagen onder andere een aantal stukken die het bestuur ons had overgelegd ten bewijze van zijn opvatting dat, behoudens op het punt van de governance, aan alle herstelopdrachten is voldaan die na het huidige onderzoek nog openstaan. Wij zullen de inhoud van deze stukken meewegen tijdens het herstelonderzoek in het najaar van 2024.

Bestuurlijke context

Bestuurlijk model
OOT is onderdeel van de publiekrechtelijke organisatie van de Gemeente Terschelling en is bestuurlijk ingericht op basis van een Raad van Toezicht/Bestuur-model. De bestuurder van OOT is het bevoegd gezag van de drie basisscholen en de school voor voortgezet onderwijs op het eiland. Deze legt verantwoording af aan de Raad van Toezicht (RvT). Het College van Burgemeester en Wethouders van Terschelling (B&W) vormt de Raad van Toezicht.

Uit hoofde van zijn functie fungeert de burgemeester als voorzitter en de beide wethouders als leden van de RvT. Het rooster van aftreden volgt die van de leden van B&W. In dit bestuursmodel bestaat geen functieprofiel voor de leden van de RvT.

Uit het jaarverslag 2022 blijkt dat het organisatiemodel in dat jaar is aangepast. Het jaar daarop, in augustus 2023, is een nieuwe bestuurder aangesteld, waardoor de bestuurder enkel bestuurder is en niet ook nog directeur (zoals voorheen). Het managementteam (MT) van het openbaar onderwijs op Terschelling bestaat nu uit twee locatiedirecteuren PO en twee teamleiders VO. Daarnaast is er een stafbureau opgericht.

Bestuurlijke context
In april 2024 heeft de RvT de acht maanden voordien aangestelde bestuurder op non-actief gesteld. De RvT kon zich niet vinden in de bestuurlijke aanpak van de bestuurder en hij ontving bovendien meldingen en signalen die wezen op gebrek aan draagvlak binnen de scholen en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad.

In januari 2024 werd op Terschelling een nieuwe, waarnemend burgemeester benoemd, nadat zijn voorganger in december 2023 afgetreden was. De burgemeester is uit hoofde van zijn functie voorzitter van de RvT. In april 2024 namen twee van de drie leden van de RvT ontslag als wethouder, met als motief de moeizame samenwerking met de gemeenteraad. De afgetreden magistraten waren nog nauwelijks ingewerkt of geschoold voor het interne onderwijstoezicht.

In mei 2024 trad een drietal nieuwe wethouders aan. Uit gesprekken bleek ons dat ook dezen onvoldoende kennis en kunde hebben van onderwijs, onderwijsorganisaties en onderwijstoezicht.

Gevolgen voor het openbaar onderwijs
De gemeentelijke en onderwijsbestuurlijke omstandigheden op Terschelling zijn al enige tijd instabiel. Dat heeft invloed op het openbare onderwijs op het eiland. De schoolleiders vertelden ons dat de afgelopen jaren wat de besturing van het onderwijs betreft erg rommelig zijn geweest. Dat begon met de bestuurswissel in 2021, toen tevens het besturingsmodel wijzigde. De nieuwe bestuurder werd bestuurder van zowel het primair als het voorgezet onderwijs, waar deze functie voordien over twee personen verdeeld was.

Vooral voor de sturing op het voortgezet onderwijs was deze wijziging terdege van invloed. Onder andere doordat vanaf het moment van de bestuurswissel de teamleider van 't Schylger Jouw de facto moest optreden als schoolleider. Een en ander zonder daarvoor te beschikken over ervaring of opleiding. Vanaf augustus 2023 is deze functie overgenomen door de huidige schoolleider die daartoe wel opgeleid is.

In augustus 2023, na het voor velen onverwachte vertrek van de toenmalige bestuurder, trad een nieuwe bestuurder aan. De samenwerking met deze bestuurder is op de verschillende scholen als heel verschillend ervaren. Vooral op het voortgezet onderwijs ervoer men de samenwerking en de sturing met het nieuwe bestuur als onvoldoende richtinggevend en weinig stimulerend.

In mei 2024, nadat de RvT deze bestuurder op non-actief gesteld had, trad een interim-bestuurder aan.

Signalen
In de voorbereiding van ieder onderzoek kijken we naar eventuele signalen die bij de inspectie zijn binnengekomen. Soms heeft dat gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek.
Er zijn geen signalen over OOT of de onder dit bestuur ressorterende scholen bij ons binnengekomen die opvolging vereisen.

Leeswijzer
Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat de resultaten van dit herstelonderzoek. In paragraaf 2.1 bevat de bevindingen van het herstelonderzoek. Het vervolgtoezicht is opgenomen in paragraaf 2.2. In hoofdstuk 3 is de beleidsreactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

2. Resultaten herstelonderzoek bestuur

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

Samenvattend oordeel
Tijdens dit herstelonderzoek onderzochten we de resultaten van acht herstelopdrachten. Aan een van de opdrachten is in de hoor en wederhoorfase van het vierjaarlijks onderzoek reeds voldaan. Onze conclusie is dat het bestuur aan zes van deze acht opdrachten niet heeft voldaan.

Aan de volgende herstelopdracht is door het bestuur van OOT **deels geheel** voldaan:
- Het bestuur moet zorgdragen voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op basis van een concreet verbeterplan waaruit blijkt dat aan de eisen van de wet zal worden voldaan.

Aan de volgende herstelopdrachten is door het bestuur van OOT **niet** voldaan:

- Het bestuur moet zorgen voor deugdelijk toezicht op het bestuur. Dit houdt in dat de raad tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan.

- In het jaarverslag 2022 moet vermeld staan dat afgeweken wordt van de bepaling in de code goed bestuur dat het intern toezicht beschikt over voldoende ervaring, deskundigheid en diversiteit, en van de bepaling dat de raad van toezicht een toezichtkader hanteert, of het bestuur moet deze afwijkingen corrigeren.

- Het bestuur moet in het jaarverslag vanaf 2022 aangegeven hoe het risicobeheersingssysteem eruit ziet, hoe het in de praktijk functioneert en of er nog aanpassingen zijn geweest.

- Het bestuur moet vanaf 2022 een eigenstandig verslag van het interne toezicht opnemen in het jaarverslag.

- Het bestuur moet zorgen dat vanaf 2022 uit het jaarverslag blijkt dat en op welke wijze toezicht is gehouden op de doelmatige bestedingen van middelen. Ook moeten de resultaten van het interne toezicht vermeld worden.

Aan de volgende herstelopdrachten heeft het bestuur van OOT **wel** voldaan:

- Het bestuur moet zorgen voor een duidelijke beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg in de schoolplannen van de vier scholen.

- Het bestuur moet zorgen dat het beschikt over geordende gegevens over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan voor elk personeelslid met een functie of werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld.

In november 2022 voerden we, behalve het vierjaarlijks bestuursonderzoek, tevens een onderzoek uit naar de sociale veiligheid van openbare scholen op Terschelling. Aan de (in vertrouwen verstrekte) herstelopdracht die hieruit voortvloeide heeft het bevoegd gezag inmiddels voldaan.

We concluderen dat bestuur en intern toezicht van OOT aan een aantal substantiële herstelopdrachten uit het vierjaarlijks onderzoek van november 2022 niet hebben voldaan. Gezien de kwetsbare positie van een aantal scholen die onder dit bestuur ressorteert, is dit zorgelijk.

Een en ander laat onverlet dat er op de scholen op een aantal terreinen terdege vooruitgang geboekt is, bijvoorbeeld op het gebied van de hierboven al genoemde sociale veiligheid.

2.1. Bevindingen en conclusies van het herstelonderzoek

In deze paragraaf geven we de bevindingen weer van het herstelonderzoek. We schetsen eerst een algemeen beeld van de situatie van OOT. Daarna gaan we in op de specifieke bevindingen per herstelopdracht.

Algemeen beeld
Bestuur en Raad van Toezicht van OOT hebben aan de meeste van de door ons verstrekte herstelopdrachten niet voldaan.

Er is geen sprake van deugdelijk toezicht op het bestuur, afwijkingen van de code goed bestuur worden niet verantwoord, noch vermeld. In de jaarverslagen doet de RvT niet eigenstandig verslag van zijn toezicht.

Het bestuur beschikt niet over een risicobeheersingssysteem en verantwoordt zich niet over de wijze waarop het interne toezicht toeziet op de doelmatige besteding van middelen.

Een van de belangrijke opdrachten voortvloeiend uit ons onderzoek van eind 2022 was dat het voor de kwaliteit en continuïteit van het openbaar onderwijs op het eiland noodzakelijk is dat er zowel sprake is van goed bestuur alsmede van deugdelijk en ter zake deskundig toezicht. Zoals bleek uit ons onderzoek van november 2022, voldeden bestuur en intern toezicht ook in de vorige constellatie al niet aan hun wettelijke verplichtingen. Door de recente problemen in de politiek van Terschelling en het bestuur van de scholen is het nog moeilijker geworden hieraan te voldoen.

Tijdens dit herstelonderzoek deelde de RvT ons mede dat hij aan het herstel van de door ons geconstateerde bestuurlijke tekortkomingen het afgelopen anderhalf jaar niet is toegekomen. Omdat dit geldt voor het gros van de opdrachten waarvan we het herstel onderzochten, kunnen we hieronder niet veel meer noteren dan dat aan de desbetreffende opdracht niet voldaan is.

Bevindingen en conclusie per herstelopdracht

1. Het bestuur moet zorgdragen voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs op basis van een concreet verbeterplan waaruit blijkt dat aan de eisen van de wet zal worden voldaan.

Het bestuur heeft aan deze opdracht deels voldaan.

Uit het gesprek met de schooldirecties en uit de ons toegezonden documentatie blijkt dat de scholen een inventarisatie gemaakt hebben van hetgeen er aan burgerschaprelateerde onderwerpen en thema's reeds in de scholen aangeboden en behandeld wordt.

Verder beschikken de scholen over (deel)plannen voor burgerschap; in deze plannen brengen de scholen in kaart aan welke eisen burgerschapsonderwijs moet voldoen en welke activiteiten er op de scholen plaatsvinden. Plannen en activiteiten worden nog niet in voldoende mate samengebracht.

In de schoolplannen is ook aandacht voor het 'project implementeren burgerschap'. Een duidelijk tijdpad ontbreekt echter. Vanuit bestuurlijk oogpunt is daardoor niet duidelijk wanneer het geïmplementeerde burgerschapsonderwijs geborgd zal zijn, noch wanneer het aan door het bestuur gestelde doelen voor dit onderwijs zal voldoen.

2. Het bestuur moet zorgen voor een duidelijke beschrijving van het stelsel van kwaliteitszorg in de schoolplannen van de vier scholen.

Aan deze herstelopdracht heeft het bestuur voldaan.

In de schoolplannen van zowel de scholen voor primair als die voor voortgezet onderwijs staat het kwaliteitsbeleid beschreven. Hierin wordt het verband gelegd met de bestuursopdracht om opbrengstgericht te werken. De bestuursopdracht om op deze wijze te werken is hierin herkenbaar opgenomen. De scholen verantwoorden zich via Scholen op de kaart.

Daarnaast voert het bestuur twee keer per jaar een gesprek met ieder managementlid over vooraf bepaalde deelonderwerpen. Ook wordt in het schoolplan de kwaliteitszorg op schoolniveau beschreven. Onderdelen hiervan zijn de kwaliteitscirkel (PDCA), met behulp van een softwareprogramma, leeropbrengsten, welbevinden, de

zorgcyclus en de kwaliteitsbewaking vanuit het bestuur. Met de constatering dat aan deze herstelopdracht op schoolniveau is voldaan, doen we geen uitspraak over de bestuurlijke kwaliteitszorg.

3. Het bestuur moet zorgen voor deugdelijk toezicht op het bestuur. Dit houdt in dat de raad tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan.

Aan deze herstelopdracht heeft het bestuur niet voldaan. Het bestuur is aan het herstel van deze tekortkoming naar eigen zeggen nog niet begonnen. De RvT deelde ons tijdens gesprekken mee ook op dit gebied niet te beschikken over voldoende ervaring, noch over de onderwijsinhoudelijke deskundigheid om op doeltreffende wijze tegenspraak te kunnen bieden, noch het bestuur met raad terzijde te staan.

4. In het jaarverslag 2022 moet vermeld staan dat afgeweken wordt van de bepaling in de code goed bestuur dat het intern toezicht beschikt over voldoende ervaring, deskundigheid en diversiteit, en van de bepaling dat de raad van toezicht een toezichtkader hanteert, of het bestuur moet deze afwijkingen corrigeren.

Aan deze herstelopdracht heeft het bestuur niet voldaan. Het bestuur is aan het herstel van deze tekortkoming nog niet begonnen. Ook op dit punt bleek ons in de gesprekken die we voerden dat de RvT niet beschikt over voldoende ervaring, noch over de onderwijsinhoudelijke deskundigheid om toezicht te kunnen houden op het onderwijsbestuur. Ook hanteert de raad geen toezichtkader. Deze afwijkingen van de code goed bestuur staan niet vermeld in de jaarverslagen.

5. Het bestuur moet ervoor zorgen dat hij beschikt over geordende gegevens over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan voor elk personeelslid met een functie of werkzaamheden waarvoor bekwaamheidseisen zijn vastgesteld.

Aan deze herstelopdracht heeft het bestuur voldaan.

De scholen beschikken voor de verschillende medewerkers over bekwaamheidsdossiers. Deze worden onder andere gevuld aan de hand van lesobservaties en ontwikkelgesprekken.

6. Het bestuur moet in het jaarverslag vanaf 2022 aangeven hoe het risicobeheersingssysteem eruit ziet, hoe het in de praktijk functioneert en of er nog aanpassingen zijn geweest.

Aan deze herstelopdracht heeft het bestuur niet voldaan. Het bestuur is aan het herstel van de tekortkoming nog niet begonnen. Dit ondanks het feit dat de risico's voor het Terschellinger openbaar onderwijs aanzienlijk zijn. Te denken valt hierbij onder andere aan de

levensvatbaarheid van obs 't Jok te Hoorn en de daling van het leerlingenaantal van 't Schylger Jouw, waardoor de school op termijn mogelijk met opheffing in de huidige configuratie bedreigd wordt.

7. Het bestuur moet vanaf 2022 een eigenstandig verslag van het interne toezicht opnemen in het jaarverslag.

Aan deze herstelopdracht heeft het bestuur niet voldaan. Het bestuur is aan het herstel van deze tekortkoming nog niet begonnen.

8. Het bestuur moet ervoor zorgen dat vanaf 2022 uit het jaarverslag blijkt dat en op welke wijze toezicht is gehouden op de doelmatige bestedingen van middelen. Ook moeten de resultaten van het interne toezicht vermeld worden.

Aan deze herstelopdracht heeft het bestuur niet voldaan. Het bestuur is aan het herstel van deze tekortkoming nog niet begonnen.

Ten slotte
In november 2022 maakten we een stimulerende opmerking over de slagkracht van het huidige bestuursmodel van het openbaar onderwijs op Terschelling. We namen deze opmerking destijds ook op in ons rapport, dd. 12 januari 2023. Tijdens dit huidige onderzoek werd duidelijk dat de stimulerende opmerking die we in november 2022 maakten op dit moment nog altijd onverkort van toepassing is.

Tijdens de fase van hoor en wederhoor van het huidige onderzoek is ons gebleken dat het bevoegd gezag niet alleen serieus met de herstelopdrachten aan het werk is, maar ook dat er inmiddels ideeën over het inrichten van een professioneel bestuursmodel zijn uitgewerkt. Het bevoegd gezag wordt hierbij met raad en daad terzijde gestaan door deskundigen. Hoewel het inrichten van een ander bestuursmodel dus niet tot de herstelopdrachten hoort, lijkt het met voortvarendheid tot stand brengen van duurzaam en professioneel onderwijsbestuur zeer gewenst. Het is daarom goed dat onze stimulerende opmerking van van november 2022 gehoor gevonden heeft.

Ons bleek voorts dat voor verdere verbetering van de onderwijskwaliteit op de vo-school de hulp van het project Leren Verbeteren is ingeschakeld.

2.2. Afspraken over vervolgtoezicht

Het feit dat bestuur en RvT aan zes van de openstaande herstelopdrachten niet of slechts ten dele voldaan hebben is ernstig. Te meer daar goed bestuur en deugdelijk intern toezicht onontbeerlijk zijn in het kader van de opdrachten, risico's en uitdagingen waarvoor het openbaar onderwijs van Terschelling zich geplaatst ziet.

Voor de zes nog openstaande herstelopdrachten krijgt het bestuur tot 1 november 2024 de tijd de tekortkomingen te herstellen. De herstelopdrachten staan in onderstaand schema vermeld.

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
Bestuur		
1. Het bestuur draagt onvoldoende zorg voor de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs (artikel 10, WPO; artikel 2.87, WVO 2020, alsmede de artikelen 8 lid 3 en 3a WPO en 2.2 WVO 2020).	Het bestuur moet ervoor zorgen dat het burgerschapsonderwijs op de openbare scholen samenhangend en doelgericht is. Hersteltermijn: 1 november 2024	De inspectie voert in november 2024 opnieuw een herstelonderzoek uit.
2. Er is in onvoldoende mate sprake van deugdelijk intern toezicht, omdat de raad van toezicht onvoldoende tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan (artikel 17c, tweede lid, WPO; artikel 3.3, derde lid, WVO 2020, alsmede de artikelen 17c lid 1 WPO en 3.3 lid 1 WVO 2020.	Het bestuur moet zorgen voor deugdelijk intern toezicht. Dit houdt in dat de raad van toezicht tegenspraak kan bieden en het bestuur met raad terzijde kan staan. Hersteltermijn: 1 november 2024	idem
3. Er zijn afwijkingen van de code goed bestuur die niet vermeld zijn in het jaarverslag (artikel 165, eerste lid, sub a, WPO; artikel 5.46, eerste lid, sub a, WVO 2020).	Zolang er afwijkingen zijn van de code goed bestuur dienen deze in de respectieve jaarverslagen te worden vermeld en verantwoord. Dat wil zeggen dat moet worden vermeld dat afgeweken wordt van de bepaling in de code goed bestuur die inhoudt dat het intern toezicht beschikt over voldoende ervaring, deskundigheid en diversiteit en van de bepaling dat de raad van toezicht een toezichtkader hanteert, óf het bestuur moet deze afwijkingen corrigeren. Hersteltermijn: 1 november 2024	idem
4. Het jaarverslag bevat geen beschrijving van het interne risicobeheersings- en controlesysteem (artikel 4, vierde lid, Rjo).	Het bestuur moet in de jaarverslagen vermelden hoe het risicobeheersingssysteem eruit ziet, hoe het in de praktijk functioneert en of er nog aanpassingen zijn geweest. Hersteltermijn: 1 november 2024	idem
5. Het jaarverslag bevat geen eigenstandig verslag van de interne toezichthouder (artikel 3f, Rjo).	Het bestuur moet een eigenstandig verslag van het interne toezicht opnemen in de jaarverslagen. Hersteltermijn: 1 november 2024	idem

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
6. Uit het jaarverslag blijkt onvoldoende hoe toezicht is gehouden op de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen. Ook ontbreken de resultaten van het interne toezicht vermeld (artikel 17c, eerste lid, sub e, WPO; artikel 3.3, tweede lid, sub e, WVO 2020).	Het bestuur moet ervoor zorgen dat uit de jaarverslagen blijkt dat en op welke wijze toezicht is gehouden op de doelmatige en rechtmatige bestedingen van middelen. Ook moeten de resultaten van het interne toezicht vermeld worden (bijvoorbeeld over wat door de raad geagendeerd is of waar op zijn initiatief bijsturing heeft plaatsgevonden). Hersteltermijn: 1 november 2024	idem

De reden dat wij zelf onderzoek doen naar herstel is dat we constateren dat het bevoegd gezag op dit moment onvoldoende in staat is de kwaliteit en de continuïteit van het openbaar onderwijs op Terschelling geheel te waarborgen.

Mocht tijdens het herstelonderzoek in november 2024 blijken dat het bestuur andermaal aan een of meer van de zes openstaande herstelopdrachten niet voldaan heeft, dan zal de inspectie een bekostigingssanctie in overweging nemen.

Voor een gesprek over de inhoud van dit rapport, over de wijze waarop het bestuur voornemens is nu wel aan de herstelopdrachten te voldoen en over de mogelijke consequenties van het in november 2024 niet voldaan hebben aan de herstelopdrachten, maken we met het bestuur en de raad van toezicht een afspraak. Dit gesprek zal in juli 2024 plaatsvinden in ons kantoor te Utrecht. Bestuur en RvT ontvangen voor dit gesprek een separate uitnodiging.

Gezien de risico's op bestuursniveau en gezien het feit dat er geen recent kwaliteitsprofiel bestaat van 't Schylger Jouw zal de inspectie in het vierde kwartaal van 2024 een kwaliteitsonderzoek uitvoeren op deze school.

3 . Reactie van het bestuur

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

De boodschap is luid en duidelijk overgekomen en wij onderschrijven de noodzaak tot herstel en zijn hier al volop mee aan de slag. Behalve op het punt van de governance zijn inmiddels alle herstelopdrachten naar het idee van het bestuur vervuld. Het bewijs daarvan is in juli 2024 overhandigd en besproken.

Als bestuur waarderen wij de inzet van de scholen om te voldoen aan alle eisen die gesteld worden aan ons openbaar onderwijs. Wij zijn er trots op dat dit op schoolniveau goed is gelukt en halen daar de motivatie uit om nu ook op het gebied van de governance de juiste stappen te gaan zetten. Ten aanzien van het herstel op het thema governance zien wij mogelijkheden om te voldoen aan het gevraagde herstel per 1 november 2024, waarbij het volgende zal zijn gerealiseerd:

- Een intern toezichtskader is dan vastgesteld en werkzaam
- Inclusief beleid en uitvoering op de deskundigheidsbevordering van de leden van de Raad van Toezicht
- zicht op rechtmatige besteding, MARAPS integraal, minimaal twee keer per jaar te bespreken, zoals dat de afgelopen periode ook al het geval was.

Daarmee zal voor de korte termijn sprake zijn van voldoende herstel om te voldoen aan alle eisen die gesteld worden, waarbij eventuele punten waarop dan nog wordt afgeweken van de code goed bestuur nadrukkelijk zullen worden benoemd.

Voor de langere termijn zijn wij voornemens om in een zo kort mogelijk tijdpad te komen tot een duurzame en effectieve inrichting van de governance, waarbij een verzelfstandiging van het openbaar onderwijs noodzakelijk wordt geacht. Dit zal echter niet eerder dan in 2026 -op zijn vroegst- zijn gerealiseerd. Niet alleen het verzelfstandigingsproces vanuit de gemeente Terschelling vraagt om een zorgvuldig te doorlopen proces met de gemeenteraad, maar ook het ontwikkelen en/of vinden van een nieuwe bestemming voor ons openbaar onderwijs vraagt om een zorgvuldige en gedegen aanpak.

Wij zijn inmiddels een flink aantal stappen verder om dit proces uit te lijnen en in een reële tijdsplanning te vertalen.

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

