



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

Stichting O.P.O. IJmond

Onderzoek bestuur en scholen

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 13 december 2021

Samenvatting

Minstens één keer in de vier jaar onderzoekt de onderwijsinspectie ieder bestuur in Nederland. We hebben bij Stichting Openbaar Primair Onderwijs IJmond (hierna: OPO IJmond) onderzocht of de sturing door het bestuur op de kwaliteit van het onderwijs op de scholen op orde is, of er sprake is van deugdelijk financieel beheer en hoe dit bijdraagt aan de kernfuncties van het onderwijs (zie Onderzoekskader 2021).

Wat gaat goed?

Het bestuur heeft de afgelopen jaren op succesvolle wijze gewerkt aan het leggen van een nieuwe basis voor OPO IJmond. Het bestuur heeft gestuurd op het ontwikkelen van een visie op onderwijs, doelen en ambities die hieruit voortvloeien en op een professionele cultuur die voorwaardelijk is om te kunnen werken aan de kwaliteit van het onderwijs.

Het bestuur stelt de kaders voor kwaliteit en financiën. Vervolgens stuurt het op de uitvoering van zijn beleid en het behalen van doelen voor kwaliteit en resultaten door de scholen. Binnen deze kaders is er ruimte voor de eigenheid van de scholen.

Bestuur en scholen zijn over het geheel genomen succesvol in de uitvoering van hun beleid. Wij zien dat vrijwel alle scholen voldoende resultaten behalen, dat de leerlingen zich veilig voelen en dat leerlingen, ouders en personeel tevreden zijn over het geboden onderwijs.

Het financiële beleid is ondersteunend hieraan en deugdelijk. Het bestuur kan nu en in de nabije toekomst voldoen aan de financiële verplichtingen om het onderwijs te verzorgen.

Wat kan beter?

Het bestuur heeft een eigen norm ontwikkeld voor de kwaliteit van het onderwijs: de OPO IJmond basiskwaliteit. Deze norm heeft een smalle basis en mag verbreed worden, zodat het zicht en de sturing op de kwaliteit van het onderwijsleerproces op de scholen verstevigd wordt. Dit helpt scholen ook om beter te weten wat het bestuur van hen verwacht op deze onderdelen.

Zowel bestuur als scholen mogen eigen doelen en ambities concreter formuleren en steviger sturen op het behalen hiervan. Bovendien kan de professionele cultuur een impuls krijgen als leraren, directeuren en bestuur meer met elkaar spreken over de voortdurende verbetering van het onderwijs op de scholen.

Ten slotte kan het bestuur zich in het bestuursverslag beter verantwoorden over het onderwijsaanbod, het onderwijsleerproces

Bestuur: Stichting Openbaar Primair Onderwijs IJmond

Bestuursnummer: 41375

Sector: Primair Onderwijs

Aantal scholen onder bestuur: 14

Totaal aantal leerlingen: 3042
(teldatum 1 oktober 2021)

Lijst met scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

- 13SP De Sparkel
- 15FX Brederode Daltonschool
- 13TE De Boekanier
- 18SU De Marel Kindcentrum

en de manier van toetsen: waarover is het tevreden, waarover niet en wat betekent dit voor het beleid van het bestuur?

Wat moet beter?

Wanneer een school zichtbaar niet voldoet aan de eisen die het bestuur aan zijn scholen stelt (de OPO IJmond basiskwaliteit) en tevens onder de wettelijke basiskwaliteit lijkt te presteren, leidt dit onvoldoende tot ingrijpen van het bestuur. Het bestuur moet in zijn systeem van kwaliteitszorg waarborgen dat het bijstuurt, zodat de school zich zo snel mogelijk verbetert.

OPO IJmond heeft voorts een hoger publiek vermogen dan gewenst. Wij verwachten dat het bestuur dit vermogen afbouwt en hiervoor plannen maakt. Deze plannen moeten het onderwijs ten goede komen en opgenomen worden in het bestuursverslag. Het bestuursverslag moet bovendien volledig zijn. De continuïteitsparagraaf die het bestuur heeft opgenomen in het jaarverslag voldoet niet volledig aan de wettelijke vereisten.

Vervolg

Wij beoordelen alle standaarden met een Voldoende, maar geven verschillende herstelopdrachten. Wij maken afspraken met het bestuur over de manier waarop het bestuur laat zien dat het de herstelopdrachten uitvoert.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	5
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur	9
	2.1. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	10
	2.2. Afspraken over vervolgtoezicht	17
3.	Reactie van het bestuur	19

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in september en oktober 2021 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij OPO IJmond. In een vierjaarlijks onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal.

Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit op de scholen en is er sprake van deugdelijk financieel beheer én heeft het bestuur ambities gericht op de verdere ontwikkeling van de scholen en draagt dit bij aan de kernfuncties van het onderwijs?

Naar aanleiding van onze voorbereiding en de informatie die het bestuur ons verstrekt heeft tijdens het startgesprek hebben we besloten, in overleg met het bestuur, om twee extra onderzoeksvragen op te nemen in dit onderzoek die passen binnen de context waarin het bestuur opereert.

Ten eerste willen wij de sturing op kansengelijkheid onderzoeken. Voor het bestuur is dit een belangrijk thema en tevens is het een kernfunctie in het onderwijs (zie hoofdstuk 3 van het Onderzoekskader 2021).

Het bestuur geeft ten tweede aan dat het intensief heeft gestuurd op het realiseren van een professionele cultuur binnen OPO IJmond omdat dit een voorwaarde is voor kwalitatief goed onderwijs. Wij hebben dit thema meegenomen in de verificatieactiviteiten om een aanvullend beeld te krijgen van de kwaliteit van de sturing, de uitvoering en de evaluatie van het bestuur.

We komen hiermee tot de volgende aanvullende onderzoeksvragen:

In hoeverre leidt de ambitie van het bestuur om kansengelijkheid te bevorderen tot concrete doelen op de scholen en in hoeverre worden deze gerealiseerd?

Het bestuur stuurt op het bewerkstelligen van een professionele cultuur in alle lagen van de organisatie. Is deze sturing zichtbaar en tot welk resultaat leidt deze sturing?

Werkwijze en onderzoeksactiviteiten

Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur. Daarnaast spreken we vanuit het perspectief van de kernfuncties en het stelsel met het bestuur over zijn visie en ambities.

Standaard	Onderzocht
Besturing, Kwaliteitszorg en Ambitie	
BKA1. Visie, ambities en doelen	•
BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen voeren we verificatie-activiteiten uit op school- en bestuursniveau. Daarbij kunnen we ook andere belanghebbenden betrekken.

Onderzoeksactiviteiten

Het vierjaarlijks onderzoek bij OPO IJmond hebben we op maat ingericht en bestaat uit de volgende onderzoeksactiviteiten.

Om de centrale onderzoeksvragen te beantwoorden, voeren wij gesprekken met een afvaardiging van het Directeuren Overleg en de werkgroep onderwijs & kwaliteit. Daarnaast bezoeken wij Kindcentrum De Sparkel (hierna: De Sparkel), De Brederode Daltonschool (hierna: Brederode Dalton) en Kindcentrum De Marel (hierna: De Marel). Wij verifiëren dan of het zicht dat het bestuur heeft op de basiskwaliteit overeenkomt met ons beeld. Ook komt dit onderwerp aan de orde in de gesprekken die wij voeren met de directeuren van De Boekanier, school voor speciaal basisonderwijs (hierna: SBO de Boekanier) en de hierboven genoemde scholen. Daarnaast spreken wij met de leden van de Raad van Toezicht (hierna: RvT) en een afvaardiging van de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (hierna: de GMR). Tenslotte hebben wij aanvullende documenten opgevraagd bij het bestuur over de basiskwaliteit van OPO IJmond, de audits, de eigen normen voor resultaten en voorbeelden van verslagen van managementrapportage gesprekken tussen het bestuur en directeuren en daarnaast tussen het bestuur en RvT.

Daarnaast willen wij de sturing op kansengelijkheid onderzoeken. Voor het bestuur is dit een belangrijk thema en tevens is het een kernfunctie in het onderwijs. Het bestuur stuurt aan op doorgaande lijnen vanuit de voorschool en de vroegschool naar de basisschool, onder andere door de vorming van integrale kindcentra (De Sparkel en De Marel). Ook heeft het bestuur fulltime hoogbegaafdenonderwijs op twee scholen (De Sparkel en Brederode Dalton). Het bestuur heeft zelf al onderkend dat het kansrijk adviseren verbetering behoeft. Omdat het bestuur aangeeft diverse scholen met een hoge weging te hebben en vroegtijdig intensief taalonderwijs daar noodzakelijk is, richten wij ons in dit onderzoek op de sturing op voor- en vroegschoolse educatie. Hoe geeft het bestuur concreet vorm aan het

verminderen van kansengelijkheid door jonge kinderen een zo goed mogelijke start te laten maken van hun onderwijscarrière op een OPO IJmond school en hoe wordt hier in de hogere groepen op voortgebouwd?

We onderzoeken de sturing op kansengelijkheid daarnaast door te spreken met een afvaardiging van het IB-netwerk en wij stellen dit onderwerp aan de orde in het gesprek met het Directeuren Overleg en de werkgroep onderwijs & kwaliteit. En wij bezoeken de scholen die het bestuur heeft aangedragen als mooie voorbeelden van sturing op kansengelijkheid: De Sparkel en De Marel vanwege de doorgaande lijnen in de onderbouw en Brederode Dalton en De Sparkel vanwege het fulltime hoogbegaafdenonderwijs.

Ten slotte geeft het bestuur aan dat het intensief heeft gestuurd op het realiseren van een professionele cultuur binnen OPO IJmond omdat dit een voorwaarde is voor kwalitatief goed onderwijs. Door hier tijdens onze verificatieactiviteiten op in te zoomen, krijgen we een beeld van hoe het bestuur stuurt op een thema dat het zelf belangrijk vindt. We onderzoeken in de praktijk of het beleid van het bestuur wordt uitgevoerd en geëvalueerd.

Wij brengen de sturing op de professionele cultuur aan de orde in het gesprek met de afvaardiging van de Directeuren Overleg. Tevens spreken wij hierover met de HR-manager van OPO IJmond. Ook is het een onderwerp van gesprek op de scholen die wij bezoeken, wanneer wij met de directeuren en de leraren spreken. Bovendien heeft het bestuur Brederode Dalton genoemd als een voorbeeldschool van een goede professionele cultuur. Wij zullen dit verifiëren wanneer wij de school bezoeken.

Proportionaliteit en maatwerk

De intensiteit van ons toezicht passen we zoveel mogelijk aan op de eigen kwaliteitsinformatie van OPO IJmond. Wij zien veel overeenkomsten tussen informatie die ons bij het startgesprek is verstrekt door het bestuur en onze expertanalyse en bijbehorende risico-inschatting. Ons streven is om met een beperkte set aan verificatieactiviteiten een oordeel te vormen over het kwaliteitsgebied besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Wij voeren geen onderzoeken naar risico's uit. Het bestuur heeft geen scholen aangedragen voor een onderzoek naar de waardering Goed. Met het inzoomen op de thema's professionele cultuur en kansengelijkheid doen wij recht aan het begrip maatwerk. Deze thema's sluiten aan bij doelen waarvan het bestuur heeft aangegeven dat ze voor hem belangrijk zijn. Kansengelijkheid is tevens een thema waar de Inspectie van het Onderwijs aandacht aan besteedt in het (stelsel)toezicht.

Standaard onderzoeksactiviteiten

Om een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van het zicht en de sturing van het bestuur, spreken wij bij ieder vierjaarlijks onderzoek

met de RvT en de GMR. Indien een bestuur één of meerdere scholen voor speciaal basisonderwijs heeft, voeren we in ieder geval op deze school verificatieactiviteiten uit. We spreken daarom met de directeur van SBO De Boekanier.

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 OPO IJmond en de scholen bij ons binnengekomen die opvolging vereisen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan het eindoordeel op bestuursniveau en de oordelen op de standaarden uit het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

2 . Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur

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

Samenvattend oordeel

In onderstaande figuur zijn de resultaten samengevat. Te zien is wat het eindoordeel is op bestuursniveau en de oordelen op de standaarden.



We beoordelen de kwaliteit van de besturing, kwaliteitszorg en ambitie van OPO IJmond als Voldoende.

De afgelopen jaren heeft OPO IJmond een nieuwe basis gelegd. Het bestuur heeft gebouwd aan een organisatie waarin de scholen met elkaar dezelfde doelen nastreven en waarin de kwaliteit van het onderwijs centraal staat. Nu de basis is gelegd, kan de focus meer verschuiven van structuur en organisatie naar inhoud. Er liggen interessante onderwijsinhoudelijke vraagstukken om op te pakken. De kernfuncties van het onderwijs zijn belangrijke ijkpunten voor het bestuur en tegelijkertijd is zichtbaar is dat een aantal scholen van het bestuur resultaten behaalt die onder het landelijk gemiddelde liggen. Wanneer het bestuur een gezamenlijke verbetercultuur binnen de directeurenraad en op de scholen verder vorm geeft, zou het mogelijk moeten zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Met het systeem van kwaliteitszorg dat het bestuur heeft ingericht, heeft het op een basaal niveau zicht op het onderwijs op de scholen maar hier liggen kansen voor verbetering. Het bestuur kan zijn zicht op het onderwijsproces verbreden en verdiepen. Hiermee krijgt het bestuur ook meer in handen om te werken aan gezamenlijke noties voor onderwijskwaliteit en kan het de scholen duidelijker maken wat er van hen verwacht wordt. Wanneer een school niet voldoet aan de basiskwaliteit die het bestuur voor zichzelf heeft gedefinieerd, moet het bestuur sneller en steviger ingrijpen om ervoor te zorgen dat deze situatie verbetert.

Het bestuur evalueert in voldoende mate of het zijn beleid ook

effectueert en het verantwoordt zich intern en extern over de kwaliteit van het onderwijs en het financiële beheer. Het financiële beheer is deugdelijk en het bestuur kan nu en in de nabije toekomst aan zijn verplichtingen voldoen. Wel krijgt het bestuur een aantal herstelopdrachten om de kwaliteit van het bestuursverslag te verbeteren.

2.1. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

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

BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE	O	V	G
BKA1 Visie, ambities en doelen		●	
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur		●	
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog		●	

BKA1. Visie, ambities en doelen: de basis is gelegd

De visie van het bestuur wordt breed gedeeld

Het bestuur van OPO IJmond heeft een visie op onderwijs en besturing ontwikkeld die breed gedeeld wordt in alle geledingen, zo bemerkten wij bij ieder gesprek dat wij voerden. De visie is in het strategisch beleidsplan vertaald naar ambities, doelen en beleid en geconcretiseerd in de jaarplannen van het bestuursbureau. Vervolgens zien we een doorvertaling in de school- en jaarplannen van de scholen. De 'OPO IJmond basiskwaliteit' staat hierin centraal. Alle scholen moeten voldoen aan deze door het bestuur en de scholen gezamenlijk opgestelde kwaliteitsnorm. Het bestuur faciliteert bovendien de scholen in voldoende mate door een passend financieel beleid te voeren.

Het bestuur vindt het belangrijk om ruimte te geven aan de eigenheid van scholen, binnen de kaders van het bestuursbeleid. Het bestuur stimuleert dat scholen binnen hun context voldoen aan de specifieke behoeften van de verschillende leerlingenpopulaties. Het bestuur stelt doelen gericht op verdere ontwikkeling van scholen zoals bijvoorbeeld kansengelijkheid, samenwerking in de regio en duurzaamheid.

Het bestuur heeft een stelsel van kwaliteitszorg ingericht met verantwoordingslijnen van de directeurs naar het bestuur en van het bestuur naar de RvT en de GMR. Daarnaast is er een bovenscholings dashboard dat het bestuur inzicht geeft in de resultaten van de scholen, in brede zin. Bovendien is er een intern auditstelsel ingericht waarbij scholen iedere twee jaar een audit krijgen. In alle gesprekken kwam terug dat men blij is met deze systematiek en hier ook trots op

is. Door het systeem van kwaliteitszorg dat het bestuur hanteert, is sturing op kwaliteit en resultaten van de scholen mogelijk.

De OPO IJmond basiskwaliteit kan verbreed worden

Het zicht én de sturing van het bestuur op de kwaliteit van de scholen kan versterkt worden door de basiskwaliteit OPO IJmond te verbreden. Op dit moment is de basis smal voor wat betreft de kwaliteit van het onderwijs: de eindresultaten van scholen, de uitkomsten van tevredenheidsspeilingen en veiligheidsmetingen en tenslotte het ziekteverzuim van het personeel. Hierdoor kunnen er blinde vlekken ontstaan bij het bestuur. Een voorbeeld hiervan is de situatie op De Sparkel. Een verfijnder zicht op de kwaliteit van het onderwijs stelt het bestuur in staat om sneller bij te sturen (zie hieronder bij standaard BKA2).

Het is belangrijk dat het bestuur meer zicht en grip krijgt op de kwaliteit van het onderwijsproces. Dit komt nu wel in de gesprekken tussen bestuur en scholen aan de orde, maar scholen weten te weinig wat er van hen verwacht wordt. Het bestuur vertrouwt nu vooral op wat scholen zelf vertellen. Bovendien is het beeld van de directeur ook niet altijd gebaseerd op structurele observaties of analyses. Waar nodig, mag het bestuur minder volgend en meer sturend optreden door duidelijk te zijn over zijn verwachtingen van de scholen en kritisch door te vragen op bijvoorbeeld aangeleverde stukken. De directeuren die wij spreken geven ook aan hier behoefte aan te hebben. Niet alleen houdt het bestuur dan meer zicht op de basiskwaliteit van scholen, maar kan het daarmee scholen die hier (ruim) aan voldoen stimuleren tot beter.

Doelen concreter uitwerken

Zowel het bestuur als de scholen mogen eigen doelen en ambities concreter en meetbaar formuleren, en steviger sturen op het behalen ervan. De doelen die wij zagen in de schoolplannen en jaarplannen van de scholen zijn regelmatig vaag en weinig ambitieus geformuleerd. Dit maakt het ingewikkeld om te sturen op gewenste resultaten en te evalueren of doelen behaald zijn. Van verschillende gesprekspartners horen wij terug dat de afgelopen jaren bestuursambities als partnerschap en duurzaamheid nog niet naar wens uit de verf komen omdat scholen aan deze doelen te weinig handen en voeten weten te geven.

Aandacht voor wettelijke eisen aan verplichte documenten is nodig

Voor de volgende schoolplannen en schoolgidsen is het nodig dat het bestuur met de scholen bespreekt wat de wettelijke eisen zijn die de wetgever stelt aan deze documenten. Tevens moeten scholen er alert op zijn dat zij deze documenten in het internet schooldossier plaatsen, direct na vaststelling. Wij missen diverse schoolplannen en soms voldoen schoolgidsen niet aan alle wettelijke eisen. De scholen die wij bezochten, hebben overigens toegezegd dit direct in orde te maken.

Bij de begroting mist de toelichting op de ontwikkeling van de posten

Bij elk vierjaarlijks onderzoek stellen wij vast of de continuïteitsparagraaf die het bestuur heeft opgenomen in het bestuursverslag voldoet aan de wettelijke vereisten. Dit is van belang voor de transparantie over het toekomst- en risicogericht handelen van het bestuur en voor het tijdig in beeld brengen van financiële risico's. Het bestuur moet 'in control' zijn en beschikken over de informatie die nodig is om goed te (kunnen) sturen op het beleid. In het bestuursverslag over 2020 ontbreekt bij de meerjarenbegroting de toelichting op de ontwikkeling van de posten. Het is belangrijk dat belanghebbenden kunnen zien hoe de afzonderlijke posten zich ontwikkelen in de meerjarenbegroting. Wij verwachten dat het bestuur hier in het eerstvolgende bestuursverslag meer aandacht aan besteedt (artikel 4 lid 4 Rjo).

Kernfuncties onderwijs zijn belangrijk voor OPO IJmond

In het strategische beleid van OPO IJmond is toekomstgericht onderwijs een ijkpunt waaronder een aantal doelen hangen zoals kwalificatie, persoonsvorming, wereldburgerschap en kansengelijkheid. Omdat vooral het thema kansengelijkheid het bestuur erg na aan het hart ligt, richt één van onze onderzoeksvragen zich hierop. Wij hebben dit onderwerp in vrijwel alle gesprekken aan de orde laten komen en de uitvoering in de praktijk onderzocht op drie scholen. Wij zien dat deze ambitie door iedereen binnen OPO IJmond wordt (h)erkend en dat het bestuur ook extra financiering hiervoor vrij maakt. De Sparkel en De Marel vertalen kansengelijkheid in het bieden van voor- en vroegschoolse educatie (hierna: VVE) aan doelgroepkinderen. Tevens is er op De Sparkel en op De Brederode Dalton een voltijds hoogbegaafdengroep.

Wat betreft de VVE richten de scholen zich op een doorgaande lijn van peuters naar kleuters en samenwerking binnen het IKC. De uitwerking hiervan kan echter veel effectiever, ambitieuzer en meer resultaatgericht. De scholen zouden bijvoorbeeld kunnen streven naar een eenduidig aanbod binnen het IKC, een eenduidige manier van het volgen van de ontwikkeling en het didactisch handelen op elkaar af kunnen stemmen. Bovendien kunnen ze zich afvragen welke resultaten zij willen behalen met de VVE, zodat zij het onderwijs daarop kunnen afstemmen en beter kunnen evalueren. De hoogbegaafdengroep op de Sparkel is net gestart, waarbij wij de kanttekening maken dat het verbeteren van de differentiatie in de reguliere groepen een groter effect zou hebben op kansengelijkheid voor alle leerlingen. De hoofdbegaafdengroep op De Brederode Dalton is een mooi voorbeeld van een school die goed zicht heeft op wat leerlingen nodig hebben en dit ook weet te bieden.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur: van organisatie naar inhoud

Bestuur stuurt op de doelen voor kwaliteit maar moet eerder ingrijpen

Het bestuur kan laten zien dat het stuurt op de uitvoering van de doelen voor kwaliteit en diverse gesprekspartners bevestigen dit. Bestuur en scholen zijn hier over het geheel genomen ook succesvol in. Wij zien dat vrijwel alle scholen voldoende resultaten behalen, dat de leerlingen zich veilig voelen en dat leerlingen, ouders en personeel tevreden zijn over het onderwijs. De professionele cultuur die het bestuur nastreeft, is op alle scholen zichtbaar. Het bestuur geeft uitvoering aan de afspraken die in het ondersteuningsplan staan van het samenwerkingsverband passend onderwijs. Desalniettemin zien wij één belangrijk verbeterpunt voor het bestuur. Wanneer een school niet voldoet aan de OPO IJmond basiskwaliteit en daarmee aan de wettelijke basiskwaliteit, moet het bestuur steviger ingrijpen en monitoren of de school zich verbetert. Wij geven hiervoor een herstelopdracht (artikel 10 en 12 lid 4 WPO).

Er is een professionele cultuur binnen OPO IJmond

Het bestuur heeft stevig ingezet op het bewerkstelligen van een professionele cultuur binnen OPO IJmond en is hierin ook succesvol. De transparante en integere opstelling van het bestuur richting de scholen wordt zeer gewaardeerd en leidt tot een transparante en integere professionele cultuur binnen de stichting. Binnen OPO IJmond is het helder wat van de diverse personeelsleden wordt verwacht, zowel qua takenpakket, competenties en vaardigheden als gedrag. Hiervoor gelden de afspraken OPO IJmond basiskwaliteit personeel. Het bestuur heeft bovendien ervoor gezorgd dat alle scholen dezelfde cyclus hanteren van functioneren en beoordelen van het personeel. Alle scholen houden zich hieraan. Het bestuur is tenslotte gestart met het realiseren van een bovenschools scholingsaanbod om het leren van en met elkaar te bevorderen. Ook de audits die wisselende auditgroepen afnemen op de scholen, zorgen voor een uitwisseling van kennis en vaardigheden.

De zomerschool is een mooi succes

Het bestuur van OPO IJmond steekt veel energie in het naleven van de afspraken uit het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband passend onderwijs. De drie hoofddoelen zijn werken aan inclusiever onderwijs, het vormen van een professionele onderwijs- en leergemeenschap in de IJmond en integrale samenwerking als professionals in onderwijs, jeugdteams en jeugdhulp. Het bestuur heeft diverse problemen het hoofd geboden. Zo is concurrentie tussen besturen niet bevorderlijk voor het werken in kernen. Ook ziet het bestuur dat het doel van inclusief onderwijs er helaas niet altijd toe leidt dat iedere leerling makkelijk een plek kan vinden in het basisonderwijs in de regio. Het bestuur heeft hierover zowel intern als extern vele gesprekken gevoerd en geeft invulling aan de doelen vanuit de eigen normen en waarden. Een mooi succes dat het bestuur onlangs heeft geboekt is de Zomerschool 2021 die het samen met drie

andere besturen heeft opgezet voor de gezamenlijke leerlingengroep en waarvan OPO IJmond penvoerder is.

RvT en GMR functioneren naar behoren, met kansen voor verbetering

Uit de gesprekken blijkt dat het interne toezicht onafhankelijk en deugdelijk invulling geeft aan zijn taak en dat het bestuur de toezichthouders gevraagd en ongevraagd van voldoende informatie voorziet. De toezichthouders evalueren hun eigen functioneren op gezette tijden en maken nu een ontwikkeling door naar zogenoemd 'waardengedreven' toezicht.

De volgende verbeteringen zijn desalniettemin noodzakelijk. Ten eerste neemt de intern toezichthouder in het bestuursverslag weliswaar een beschrijving op van zijn werkzaamheden, maar te beperkt. Uit het verslag wordt onvoldoende duidelijk welke resultaten zijn bereikt met het optreden van de intern toezichthouder. Ten tweede is het belangrijk dat het geld dat het bestuur van de overheid krijgt doelmatig wordt besteed aan het onderwijs. De intern toezichthouder moet daarop toezien en zich in het bestuursverslag verantwoorden over de manier waarop hij uitvoering gaf aan deze taak. De informatie hierover ontbrak in het bestuursverslag over 2020. Wij verwachten dat de intern toezichthouder in het eerstvolgende bestuursverslag meer aandacht aan beide zaken besteedt (artikel 4 lid 4 Rjo en artikel 17c lid 1 onder e WPO).

Het bestuur moet steviger ingrijpen en het resultaat monitoren

Bij het startgesprek heeft het bestuur De Sparkel aangemerkt als een risicoschool op basis van de resultaten, maar wel een school die verder voldoet aan de OPO IJmond basiskwaliteit en die een mooie ontwikkeling doormaakt. Dit na eerder ingrijpen van het bestuur in de kwaliteitscultuur van de school. Wij hebben dit geverifieerd en wij betwijfelen of de school voldoet aan de basiskwaliteit. De tussen- en eindresultaten van de leerlingen laten veel te wensen over en de steeds verder dalende trend baart zorgen. De school kan zich hier niet in voldoende mate over verantwoorden. Bovendien lijkt urgentiebesef bij het team te ontbreken. Tijdens ons bezoek hebben wij verschillende onderdelen in het onderwijsleerproces en de kwaliteitszorg gezien waar mogelijke oorzaken kunnen liggen voor de lage resultaten. In een tussentijds gesprek hebben wij dit met het bestuur besproken.

Bij de Sparkel is meer regie van het bestuur nodig door steviger ingrijpen en monitoring van het verbetertraject. Wij geven hiervoor een tweeledige herstelopdracht. Ten eerste moet het bestuur in zijn systeem van kwaliteitszorg waarborgen dat het bijstuurt wanneer een school niet voldoet aan de basiskwaliteit, zodat de school zich zo snel mogelijk verbetert. Ten tweede moet het bestuur ervoor zorgen dat het de kwaliteit van het onderwijs op De Sparkel in beeld brengt en een plan van aanpak maakt om de kwaliteit te verbeteren. Vervolgens stuurt het bestuur op de uitvoering van dit plan en evalueert het of de

school de gestelde doelen behaalt. Zonodig stuurt het bestuur (tussentijds) bij. Het bestuur houdt ons hiervan op de hoogte. Bovendien kan ook de Raad van Toezicht scherper er op toezien dat de OPO IJmond basiskwaliteit een harde eis is en dat alle scholen hieraan moeten voldoen. De Raad van Toezicht kan het bestuur hier steviger op bevragen en hiervan verslag doen (zie ook de opmerking hierboven op pagina 14).

Meer de focus leggen op duurzame verbetering van het onderwijs

Onze derde onderzoeksvraag betreft de sturing van het bestuur op een professionele cultuur in de organisatie. Zoals hierboven al aangegeven is deze sturing voor alle gesprekspartners zichtbaar en leidt deze tot een professionele cultuur op het bestuursbureau en op de scholen. De volgende stap voor OPO IJmond is verbetering van het onderwijs door gezamenlijke inspanning van directeuren, schoolteams en werkgroepen. Er zijn al mooie voorbeelden zichtbaar van een dergelijke professionele *kwaliteitscultuur*, aldus het bestuur die als voorbeeld de Brederode Dalton aanhaalt. In de verificatie zagen wij dit inderdaad terug.

Van organisatie naar inhoud

Het leren van elkaar kan verschuiven van losse initiatieven naar een verbetercultuur op scholen en binnen de bestaande netwerken zoals het Directeuren Overleg. De directeuren spreken de wens uit om in de directeurenraad het gesprek over onderwijs te gaan voeren en minder over structuur en organisatie. Zo kan het inhoudelijke gesprek dat net gestart is over referentieniveaus en streefdoelen, de kwaliteit van het rekenonderwijs binnen OPO IJmond en de kerntaak van het onderwijs vaker en uitvoeriger gevoerd worden. Vervolgens mag het in een hoger tempo leiden tot verbetering van het onderwijs op de scholen. Daarnaast kunnen scholen onderling meer van elkaars expertise gebruik maken. Het is weinig bekend welke school waar goed in is of welke school waarbij hulp nodig heeft. Het bestuur zou dit proces intensiever kunnen gaan aansturen. Daarnaast geven sommige directeuren aan dat de toegankelijkheid van informatie op stichtingsniveau, en de borging hiervan, verbeterd kan worden.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog: is in orde

De evaluatie van het strategische beleid staat in de steigers

Het bestuur van OPO IJmond evalueert op verschillende manieren in hoeverre doelen, ambities en beleid worden gerealiseerd. Zo maakt het bestuur een jaarplan, naar aanleiding van het strategisch beleidsplan en evalueert het dit plan. Hetzelfde geldt voor de afdelingen HR en onderwijs en kwaliteit. Ook bouwt het bestuur bij nieuw beleid tussentijdse evaluaties in om tijdig te kunnen bijsturen. Voorbeelden hiervan zijn de evaluatie van het auditbeleid nadat vier audits zijn afgenomen en de evaluatie van het inwerktraject voor nieuwe leerkrachten. Daarnaast haalt het bestuur jaarlijks informatie op bij ouders en leerlingen. Voor wat betreft het strategisch

beleidsplan, dat afloopt in 2022, is er een evaluatietraject uitgelijnd dat vanaf het najaar van 2021 gaat lopen en duurt tot de zomer van 2022. Het bestuur haalt hierbij externe informatie op bij de drie gemeentes waar OPO IJmond mee te maken heeft, de kinderopvang en het voortgezet onderwijs. Het bestuur is transparant en deelt bevindingen met de GMR en de RvT, zoals bijvoorbeeld de zogenoemde 'vlootsschouw' van de scholen.

Het bestuur kan zich in het bestuursverslag beter verantwoorden over het onderwijsaanbod, het onderwijsleerproces en de manier van toetsen. Bij lezing van het laatste bestuursverslag valt op dat het bestuur duidelijker kan maken waarover het tevreden is, waarover niet en wat dit betekent voor nieuw beleid.

Besteding middelen passend onderwijs

Passend onderwijs voor iedere leerling die dat nodig heeft is een belangrijk uitgangspunt van ons onderwijs, ook vanwege kansengelijkheid. Het bestuur geeft in het bestuursverslag niet aan waaraan het geld dat zij van het samenwerkingsverband ontving is besteed en wat het effect hiervan is geweest op de leerlingen om wie het gaat. Wij vragen het bestuur om hier in de volgende bestuursverslagen meer aandacht aan te geven.

Beter stilstaan bij het benoemen van risico's

Zoals onder de standaard BKA¹ al is benoemd beoordelen wij bij elk vierjaarlijks onderzoek de continuïteitsparagraaf die het bestuur heeft opgenomen in het bestuursverslag. Bij de beoordeling van de continuïteitsparagraaf constateren wij dat het bestuur systematischer moet stilstaan bij het benoemen van risico's. Van besturen wordt verwacht dat zij goed zicht hebben op hun omgeving en risico's die mogelijk op hun pad komen. Wij willen graag zien dat de risico-inventarisatie binnen de organisatie is verankerd. Daarnaast willen we zien hoe het bestuur het risicobeheersingssysteem in de praktijk toepast en waar nodig aanpast. Onderdelen van de rapportage over de aanwezigheid en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem ontbreken in het bestuursverslag, namelijk de eventuele resultaten die met het systeem zijn bereikt en de aanpassingen die zijn doorgevoerd. Wij verwachten dat het bestuur hier in het eerstvolgende bestuursverslag meer aandacht aan besteedt (artikel 4 lid 4 Rjo).

Afbouw van reserves is nodig

Geld van de overheid dat voor onderwijs bestemd is moet daaraan worden besteed. Natuurlijk is het verstandig om reserves aan te houden, maar de reserves die met overheidsgeld zijn ontstaan mogen niet onnodig hoog zijn. Medio 2020 publiceerden wij de signaleringswaarde eigen vermogen als startpunt voor het gesprek over de hoogte van het eigen vermogen. Van besturen die een publiek eigen vermogen hebben dat boven de signaleringswaarde ligt wordt verwacht dat zij in hun bestuursverslag toelichten waarom dat zo is. In

het bestuursverslag ontbrak een toelichting en onderbouwing op de hoogte van de reserves. Wij verzoeken het bestuur om in het eerstvolgende bestuursverslag dit wel te vermelden en toe te lichten. Wij zullen nagaan of dat ook is gebeurd (artikel 3f2Rjo).

2.2. Afspraken over vervolgtoezicht

We wijken bij OPO IJmond voor het vervolgtoezicht niet af van de reguliere termijn van vier jaar. De jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht alsnog aan te scherpen.

Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten die in onderstaand schema staan vermeld.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Bestuur		
Wij beoordelen de standaard BKA1 met een Voldoende maar geven voor een deel van de standaard een herstelopdracht met vertrouwen wat betreft de continuïteitsparagraaf toelichting op de posten in de meerjarenbegroting (artikel 4 lid 4 Rjo).	Het bestuur zorgt ervoor dat de toelichting op de posten in de meerjarenbegroting, onder van de continuïteitsparagraaf in de eerstvolgende jaarverslaggeving is opgenomen.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur deze opdracht opvolgt.
We beoordelen de standaard BKA2 Uitvoering en Kwaliteitscultuur met een Voldoende maar geven een herstelopdracht met vervolg voor een deel van de standaard. Het bestuur moet zicht houden op de uitvoering van het beleid en op de nagestreefde verbeteringen en stuurt zonodig tussentijds bij (artikel 10 en 12 lid 4 WPO).	Het bestuur moet waarborgen in zijn systeem van kwaliteitszorg dat het bijstuurt wanneer een school niet voldoet aan de wettelijke basiskwaliteit. Het bestuur moet ervoor zorgen dat het de kwaliteit van het onderwijs op De Sparkel in beeld brengt en vervolgens met het een plan van aanpak voor verbetering maken. Het bestuur moet monitoren of de school zich verbetert en zonodig tussentijds bijsturen. Wij verwachten dat het bestuur zichzelf verantwoordt over het herstel. Wij ontvangen voor het einde van dit schooljaar het herziene kwaliteitsbeleid van OPO IJmond. Over de Sparkel informeert het bestuur ons op drie momenten: Vóór de kerstvakantie van 2021 over de probleemanalyse, uiterlijk eind januari 2022 over het plan van aanpak en vóór de zomervakantie van 2022 ontvangen wij een evaluatie van het plan van aanpak en de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs op De Sparkel van het bestuur.	Wij bestuderen de rapportages van het bestuur en bepalen op basis hiervan het vervolg. Als wij op basis van de rapportage en/of onze eigen risicoanalyse van 2022 concluderen dat de kwaliteit van het onderwijs op De Sparkel niet voldoende verbetert, dan doen wij in het vierde kwartaal van 2022 zelf een onderzoek naar risico's.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Wij beoordelen de standaard BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur met een Voldoende maar geven voor een deel van de standaard een herstelopdracht met vertrouwen Wat betreft de continuïteitsparagraaf is in het verslag van de intern toezichthouder niet aangegeven welke resultaten zijn behaald (Art. 4, lid 4 Rjo).	Het bestuur zorgt ervoor dat de behaalde resultaten van de intern toezichthouder in de eerstvolgende jaarverslaggeving zijn opgenomen.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur dat het bestuur deze opdracht opvolgt.
Wij beoordelen de standaard BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur met een Voldoende maar geven een herstelopdracht met vervolg . In het verslag van de intern toezichthouder is geen verantwoording afgelegd over de doelmatige besteding van de rijksmiddelen (art. 17c lid 1 onder e WPO).	Het bestuur zorgt ervoor dat de intern toezichthouder in de eerstvolgende jaarverslaggeving verantwoording aflegt over het toezicht op een doelmatige besteding van rijksmiddelen	Wij gaan in de eerstvolgende jaarverslaggeving na of deze tekortkoming is hersteld.
Wij beoordelen de standaard BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog met een Voldoende maar geven voor een deel van de standaard een herstelopdracht met vertrouwen wat betreft een onderdeel van de Continuïteitsparagraaf. Het risicobeheersings- en controlesysteem is slechts summier beschreven en de resultaten die met het systeem zijn bereikt en welke aanpassingen eventueel de komende jaren worden doorgevoerd zijn niet vermeld.	Het bestuur zorgt ervoor dat de resultaten die met het systeem zijn bereikt en de eventuele aanpassingen die worden doorgevoerd in de eerstvolgende jaarverslaggeving zijn opgenomen.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur het onvolledige onderdeel in de eerstvolgende jaarverslaggeving opneemt.
Wij beoordelen de standaard BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog met een Voldoende maar geven voor een deel van de standaard een herstelopdracht met vervolg wat betreft de toelichting op publiek vermogen boven signaleringswaarde (artikel 3f2 Rjo).	Het bestuur zorgt ervoor dat in de eerstvolgende jaarverslaggeving een toelichting is opgenomen op de hoogte van de publieke reserves.	Wij gaan in de eerstvolgende jaarverslaggeving na of deze tekortkoming is hersteld.

3. Reactie van het bestuur

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

Met interesse hebben wij kennis genomen van de bevindingen van de inspectie bij de Stichting Openbaar Primair Onderwijs (OPO) IJmond. Het rapport is een herkenbare samenvatting van de onderwerpen die ter sprake zijn geweest in de gesprekken met de inspecteurs. Wij hebben het bestuursonderzoek volgens het herziene toezichtskader 2021 als waardevol en constructief ervaren. De vragen die werden gesteld door de inspecteurs, de aandachtsgebieden die zijn benoemd en de onderwerpen waar zij dieper op in gingen gaven ons stof tot reflecteren en helpen OPO IJmond bij haar verdere ontwikkeling.

Allereerst is het prettig dat de inspectie belangrijke aspecten uit onze strategische koers zoals de professionele cultuur, de basiskwaliteit op de gebieden onderwijs, personeel en financiën en de thema's kansengelijkheid, diversiteit en partnerschap goed terug heeft gezien bij de scholen en medewerkers van OPO IJmond. Dit geeft recht aan de inspanningen die we de afgelopen vier jaar met elkaar geleverd hebben. Op deze manier is een goede basis gecreëerd om onze verdere ambities vorm te geven.

Inzake het verwezenlijken van onze ambities is het fijn dat de inspectie heeft meegekeken om OPO IJmond hierbij kansrijke tips te geven. Deze hebben wij van harte tot ons genomen en worden herkend als belangrijke aandachtspunten in het realiseren van onze doelen. Deze aandachtspunten kunnen direct verwerkt worden in de nieuwe strategische koers die in 2022 ontwikkeld zal worden. Enkele belangrijke thema's die hierbij zullen terugkomen zijn:

- Het verbreden van de basiskwaliteit onderwijs waardoor het zicht en de sturing van het bestuur wordt versterkt.
- De ontwikkeling van een professionele cultuur naar een professionele kwaliteitscultuur
- De kracht van diversiteit verder benutten in een lerende organisatie.

Namens OPO IJmond dank ik de inspectie voor de waardevolle gesprekken en het heldere rapport met de bevindingen.

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

