



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

## **SKO SABA**

**Herstelonderzoek Bestuurlijk  
handelen**  
Caribisch Nederland

Datum vaststelling: 27 mei 2022

# Samenvatting

Het specifiek onderzoek dat de inspectie heeft uitgevoerd naar het bestuurlijk handelen bij de Stichting Katholiek Onderwijs Saba van 14 tot 18 augustus 2020 bracht een aantal (wettelijke) tekortkomingen aan het licht. De conclusie was dat het bestuur onvoldoende zicht en grip had op de kwaliteit van het onderwijs en op de veiligheid op de Sacred Heart school en dat de voorwaarden ontbraken voor effectief bestuurlijk handelen. De inspectie heeft daarop een aantal herstelopdrachten aan het bestuur opgelegd.

**Bestuur:** Stichting Katholiek Onderwijs SABA

**Bestuursnummer:** 21355

**School:** 30HN

We hebben op 29 maart 2022 een herstelonderzoek uitgevoerd naar het bestuurlijk handelen van de Stichting Katholiek Onderwijs Saba om na te gaan of het bestuur aan de herstelopdrachten voldaan heeft en daarmee weer aan de wettelijke eisen voldoet.

## Conclusie

Wij komen tot de conclusie dat het bestuur een deel van de herstelopdrachten gerealiseerd heeft en het de randvoorwaarden verbeterd heeft om effectief te kunnen (be)sturen. Maar het bestuur is er nog niet. Een aantal (andere) herstelopdrachten is slechts gedeeltelijk en soms nog nauwelijks tot stand gebracht. Het bestuur is daardoor, ondanks goede aanzetten, nog onvoldoende in staat om adequaat te sturen op de verbetering van de onderwijskwaliteit en de veiligheid op de school. Dit maakt dat het bestuurlijk handelen nog niet volledig aan de wettelijke eisen voldoet en dat het bestuur daarom onder geïntensiveerd toezicht van de Inspectie blijft vallen.

## Wat gaat goed?

Het bestuur heeft grotendeels het vertrouwen teruggewonnen van ouders, leraren en schoolleiding en mede daardoor de communicatie met alle geledingen van de school versterkt. Het heeft ervoor gezorgd dat na een periode van interim-management, een nieuwe directeur op de school is aangesteld. Ook heeft het bestuur de taken en verantwoordelijkheden van bestuur en schoolleiding beter afgebakend door middel van een bijgesteld managementstatuut. Er is een begin gemaakt met een functionele scheiding tussen het uitvoerend en toezichhoudend deel van het bestuur conform de Code Goed Bestuur. Daarnaast heeft het bestuur ervoor gezorgd dat de medezeggenschapsraad weer operationeel is en heeft het periodiek overleg tussen bestuur en MR weer grotendeels hersteld. Verder heeft het bestuur een begin gemaakt met het opzetten van een systeem van kwaliteitszorg.

## Wat moet beter?

De kwaliteitszorg van het bestuur en het veiligheidsbeleid zijn op papier gewaarborgd maar in de praktijk is dat nog onvoldoende zichtbaar. Het bestuur stuurt nog onvoldoende gericht op het evalueren, bewaken en verbeteren van de onderwijskwaliteit en de veiligheid op de school. Hierin zal het bestuur zich moeten verbeteren omdat beide aspecten onder druk staan op de school.

De school heeft namelijk tijdens het laatste inspectiebezoek onvoldoende onderwijskwaliteit laten zien. Ook de sociale veiligheid op school is nog onvoldoende gewaarborgd, getuige de steeds weer terugkerende incidenten rondom pesten en ongewenst gedrag op de school. Het bestuur stuurt hier onvoldoende op.

#### **Wat kan beter?**

Het bestuur kan het toezichthoudend deel van het bestuur beter in positie brengen. Dit door het een expliciete rol en platform te geven die het mogelijk maakt voor deze geleding om gevraagd en ongevraagd advies en feedback te geven aan het uitvoerend deel van het bestuur. Dit gebeurt nu nog niet.

Ook is het belangrijk dat het bestuur aan de leden van de medezeggenschapsraad, die nog redelijk onervaren zijn, de gelegenheid geeft om zich verder in hun rol te bekwamen door middel van scholing.

Tot slot beschikt de school over een schoolplan maar dit dient nodig geactualiseerd te worden. Het is van belang dat het bestuur ervoor zorgt dat dit op zo kort mogelijke termijn gebeurt, als basis voor het toekomstig schoolbeleid.

#### **Vervolgtoezicht**

Wij verlengen het geïntensiveerde toezicht op het (bestuurlijk) handelen van het bestuur. Wij zullen in november 2022 een nieuw herstelonderzoek bij het bestuur uitvoeren om na te gaan of het bestuur de resterende herstelopdrachten heeft vervuld en daarmee weer voldoet aan de wettelijke vereisten.

# Inhoudsopgave

1.	Opzet herstelonderzoek bestuurlijk handelen	6
2.	Conclusie en vervolgtoezicht	7
3.	Bevindingen uit het onderzoek	11
4.	Reactie van het bestuur	15

# 1. Opzet herstelonderzoek bestuurlijk handelen

De inspectie heeft een herstelonderzoek uitgevoerd naar het bestuurlijk handelen bij de Stichting Katholiek Onderwijs Saba op 29 maart 2022. Dit onderzoek is een vervolg op het specifiek onderzoek naar bestuurlijk handelen bij dit bestuur, dat wij uitgevoerd hebben van 14-18 augustus 2020 waarbij wij diverse (wettelijke) tekortkomingen hebben vastgesteld.

Wij hebben het huidige herstelonderzoek uitgevoerd om na te gaan of het bestuur de destijds vastgestelde tekortkomingen heeft hersteld en nu weer voldoet aan de wettelijke eisen.

## Onderzoeksvragen

De bedoeling van dit herstelonderzoek is in de eerste plaats om in kaart te brengen of het bestuur voldaan heeft aan de herstelopdrachten en daarmee voldoet aan de wettelijke eisen. **(hoofdvraag)**

In het verlengde daarvan gaan we na of het bestuur nu voldoende “in control” is en of het bestuurlijk handelen bijdraagt tot de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op de Sacred Heart School. **(aanvullende onderzoeksvraag)**

## Opzet, werkwijze en onderzoeksactiviteiten

Het herstelonderzoek bestond uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Documentenanalyse
- Een voortgangsgesprek op de Sacred Heart school
- Gesprekken met:
  - het uitvoerend en toezichhoudend deel van het bestuur
  - de directeur van de school
  - een vertegenwoordiging van de Medezeggenschapsraad.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we de hoofdconclusie weer van ons onderzoek evenals de afspraken over het vervolgtoezicht. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen op de verschillende onderzoeksvragen weergegeven en toegelicht. In hoofdstuk 4 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

## 2. Conclusie en vervolgtoezicht

### **Algemene conclusie**

Op grond van dit herstelonderzoek komen we tot de conclusie dat het bestuur de herstelopdrachten (zie het inspectierapport naar bestuurlijk handelen, vastgesteld op 8 oktober 2020) slechts gedeeltelijk heeft vervuld en daarmee nog niet voldoet aan alle wettelijke eisen.

Vooraf op het gebied van de kwaliteitszorg en het waarborgen van het veiligheidsbeleid op de school zal het bestuur zich nog moeten verbeteren.

Dit is nodig om gericht en effectief te kunnen (bij)sturen op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de veiligheid op de Sacred Heart school.

In het volgende hoofdstuk onderbouwen we onze oordelen aan de hand van onze bevindingen in relatie tot de onderzoeksvragen.

### **Vervolgtoezicht**

Wij verlengen het geïntensiveerde toezicht op het (bestuurlijk) handelen van het bestuur. Wij zullen in november 2022 een nieuw herstelonderzoek bij het bestuur uitvoeren om na te gaan of het bestuur de resterende herstelopdrachten heeft vervuld en daarmee weer voldoet aan de wettelijke vereisten.

In onderstaande tabel staan de herstelopdrachten weergegeven waar het bestuur nog aan heeft te voldoen.

Tekortkoming bestuur	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
<p>Er is in de praktijk nog geen sprake van een functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht. De intern toezichthouder functioneert niet onafhankelijk van het bestuur (WPO-BES, artikel 23, 24 en 25 in samenhang met artikel 13 WPO BES).</p>	<p><b>Herstelopdracht 1:</b> Wij verwachten van het bestuur dat het deze tekortkoming herstelt. Dit door vóór 1 november 2022 in het managementstatuut te concretiseren hoe de scheiding van bestuur en onafhankelijk intern toezicht geregeld is. Tevens ontvangen wij vóór 1 november 2022 een schriftelijke verantwoording van het bestuur hoe het interne toezicht binnen het bestuur in de praktijk vorm geeft.</p>	<p>Wij zullen in november 2022 een herstelonderzoek naar bestuurlijk handelen uitvoeren. We zullen daarin nagaan of het bestuur aan de herstelopdracht voldaan heeft en daarmee voldoet aan de wettelijke vereisten.</p>

Tekortkoming bestuur	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
<p>Het bestuur is tekortgeschoten in het hanteren van een stelsel van kwaliteitszorg waarmee het systematisch de onderwijskwaliteit monitort en bevordert (WPO-BES, artikel 13).</p>	<p><b>herstelopdracht 2:</b>  Wij verwachten van het bestuur dat het deze tekortkoming hersteld heeft vóór 1 november 2022.  Daartoe geven wij het bestuur de opdracht om in overleg met de directeur een systeem van kwaliteitszorg toe te passen waarin het bestuur in ieder geval zicht krijgt en houdt op de kwaliteit van het didactisch en pedagogisch handelen, de veiligheid en de leerresultaten van de leerlingen van de Sacred Heart school.  Wij ontvangen uiterlijk op 1 november 2022 een schriftelijke verantwoording van het bestuur waaruit blijkt hoe de kwaliteitszorg van het bestuur in de praktijk georganiseerd is.</p>	<p>Wij zullen in november 2022 een herstelonderzoek naar bestuurlijk handelen uitvoeren. We zullen daarin nagaan of het bestuur aan de herstelopdracht voldaan heeft en daarmee voldoet aan de wettelijke vereisten.</p>



Tekortkoming bestuur	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
<p>Het bestuur is tekortgeschoten in het waarborgen van de sociale veiligheid op de school. (WPO-BES artikel 6a)</p>	<p><b>Herstelopdracht 3</b>  Wij verwachten van het bestuur dat het zicht heeft op de alle incidenten m.b.t. de sociale veiligheid alsmede de uitkomsten van de sociale veiligheidsmonitor onder leerlingen. En dat het op grond hiervan in samenspraak met de directeur het veiligheidsbeleid evalueert en waar nodig aanpast.  Wij ontvangen uiterlijk op 1 november 2022 een verantwoording van het bestuur waaruit blijkt hoe het met inachtneming van bovenstaande de sociale veiligheid waarborgt.</p> <p>Tevens verwachten wij dat het bestuur uiterlijk op 13 mei 2022 aan ons verantwoordt welke interventie het toepast in grade 5 met als doel om de leerkracht te ondersteunen en ordeverstoringen te verminderen .</p>	<p>Wij zullen in november 2022 een herstelonderzoek naar bestuurlijk handelen uitvoeren. We zullen daarin nagaan of het bestuur aan de herstelopdracht voldaan heeft en daarmee voldoet aan de wettelijke vereisten.</p> <p>Tevens zullen wij in november 2022 tijdens een apart herstelonderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs op de Sacred Heart School nagaan of de school aan de wettelijke eisen ten aanzien van de sociale veiligheid voldoet.</p>

# 3. Bevindingen uit het onderzoek

Hieronder lichten wij onze bevindingen toe naar aanleiding van het herstelonderzoek naar bestuurlijk handelen bij het bestuur van de Sacred Heart School en onderbouwen we deze aan de hand van de antwoorden die we gevonden hebben op de onderzoeksvragen. Allereerst gaan we in op de uitgangssituatie en de voorgeschiedenis van dit onderzoek.

## **Context en toezichthistorie**

Voorafgaand en in de periode volgend op het onderzoek naar bestuurlijk handelen in augustus 2020 hebben de school en het bestuur van de Stichting Katholiek Onderwijs Saba een zeer onrustige periode doorgemaakt die gepaard ging met klachten van ouders en andere betrokkenen over de veiligheid en de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast was er van alle kanten veel kritiek op het functioneren van het (toenmalige) bestuur en op alle wisselingen in de schoolleiding.

In januari 2021 heeft een bestuurswisseling plaatsgevonden en vanaf september 2021 is een nieuwe directeur aangetreden op de school na twee periodes van interim-directie. Daarmee lijkt de rust op en om de school weer min of meer hersteld te zijn. Dat neemt niet weg dat de lange periode van onrust en de gebrekkige aansturing vanuit het vorige bestuur de school geen goed gedaan heeft.

In november 2021 stelden we vast dat de onderwijskwaliteit op de school niet meer aan de basiskwaliteit voldeed en hebben de school daarom onder intensief toezicht geplaatst.

Sindsdien bereiken ons behalve positieve berichten over de verbeterde sfeer op school ook regelmatig (deels ernstige) signalen die erop duiden dat de veiligheid op de school in de beleving van ouders, leerlingen en andere betrokkenen bij de school, nog geenszins gewaarborgd is.

### **3.1 Antwoord op de hoofdvraag**

*Heeft het bestuur voldaan aan de herstelopdrachten en voldoet het daarmee weer aan de wettelijke eisen?*

Wij stellen vast dat dit slechts gedeeltelijk het geval is.

Hieronder geven wij weer per herstelopdracht aan welke wettelijke eisen het bestuur al dan niet voldaan heeft.

#### *3.1.1 Managementstatuut*

Wij stellen vast dat het bestuur beschikt over een actueel managementstatuut waarin taken en verantwoordelijkheden van bestuur en directie duidelijk vastgelegd staan. Het bestuur heeft daarmee op hoofdlijnen voldaan aan de herstelopdracht (WPO BES, artikel 33 in samenhang met artikel 13). Het bestuur doet er echter goed aan om in het managementstatuut de scheiding tussen uitvoerende en toezichhoudende rollen nader te concretiseren.

#### *3.1.2 Functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht*

Wij stellen vast dat het bestuur in de praktijk onvoldoende de scheiding tussen uitvoerende en toezichhoudende rollen en taken bewaakt. Er is wel een lid van het bestuur aangesteld als intern toezichhouder, maar deze heeft geen duidelijk omschreven rol en platform om het bestuur gevraagd en ongevraagd te kunnen adviseren dan wel te bekritisieren. Daarmee heeft het bestuur niet volledig voldaan aan de herstelopdracht (WPO BES, artikel 23, 24, 25 in samenhang met artikel 13). Deze herstelopdracht blijft daarom gehandhaafd.

#### *3.1.3 Periodiek overleg tussen bestuur en medezeggenschapsraad*

Wij stellen vast dat het bestuur ervoor gezorgd heeft dat de medezeggenschapsraad weer operationeel is. Ook heeft het bestuur het periodiek overleg met de MR hersteld. Daarmee voldoet het bestuur op hoofdlijnen aan de herstelopdracht (WPO BES, artikel 19). Het bestuur doet er goed aan de leden van de MR scholing aan te bieden zodat zij met meer deskundigheid invulling kunnen geven aan hun rol. Nu is de MR nog onvoldoende in staat om adequaat invulling aan haar wettelijke taak om inspraak, tegenspraak en advies te bieden ten opzichte van het bestuur.

#### *3.1.4 Stelsel van kwaliteitszorg*

Wij stellen vast dat het bestuur een opzet gemaakt heeft voor een stelsel van kwaliteitszorg maar ook dat dit stelsel nog nauwelijks operationeel is. Het bestuur beschikt over onvoldoende data om adequaat de kwaliteit van het onderwijs en de veiligheid op de school te kunnen monitoren en waar nodig hierop (bij) te sturen. Daarmee heeft het bestuur onvoldoende voldaan aan de herstelopdracht (WPO BES, artikel 13). Deze herstelopdracht blijft daarom staan.

#### *3.1.5 Waarborg van de sociale veiligheid*

Wij stellen vast dat het bestuur deels voldaan heeft aan de wettelijke eisen op het gebied van de sociale veiligheid. Er is een veiligheidsplan, er is een (tijdelijke) veiligheidscoördinator aangesteld op de school en de

veiligheidsbeleving van de leerlingen wordt periodiek gemonitord. Maar het bestuur beschikt nog niet over een goed systeem van incidentenregistratie en benut de gegevens uit de veiligheidsmonitor onvoldoende om het veiligheidsbeleid te evalueren en zo nodig aan te scherpen.

Ernstige signalen en klachten over de veiligheid op de school geven eens te meer aan hoe belangrijk het is om hier adequaat op in te springen en het veiligheidsbeleid kritisch tegen het licht te houden. Dit doet het bestuur nog onvoldoende. Daarom is niet in voldoende mate voldaan aan de herstelopdracht gericht op het waarborgen van de sociale veiligheid (WPO BES, artikel 6A). Deze herstelopdracht blijft daarom gehandhaafd.

### **3.2 Antwoord op de aanvullende onderzoeksvraag**

*Is het bestuur voldoende "in control" en draagt het bestuurlijk handelen voldoende bij tot de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs op de Sacred Heart School?*

Ook hier stellen we vast dat dit slecht gedeeltelijk het geval is en er op dit onderdeel nog aanzienlijke ruimte voor verbetering is.

*Voorwaarden voor effectief bestuurlijk handelen zijn verbeterd*

Het bestuur is erin geslaagd om het geschonden vertrouwen in het bestuur onder ouders, leraren en directie, dat ontstaan was onder het vorige bestuur, grotendeels terug te winnen. Het bestuur heeft de communicatie met alle geledingen van de school versterkt. Ook heeft het ervoor gezorgd dat na een periode van interim-management, vanaf het schooljaar 2021/2022 een nieuwe directeur werkzaam is op de school die voortvarend begonnen is met de (onderwijskundige) aansturing van het team. Ook heeft het bestuur de taken en verantwoordelijkheden van bestuur en de schoolleiding beter afgebakend door middel van een bijgesteld managementstatuut. Daarnaast heeft het ervoor gezorgd dat de medezeggenschapsraad weer operationeel is en heeft het het periodiek overleg tussen bestuur en MR weer grotendeels hersteld.

*Kwaliteitszorg staat nog in de kinderschoenen*

Het bestuur heeft een blauwdruk gemaakt voor een stelsel van kwaliteitszorg en een bijbehorende kwaliteitsagenda/jaarplanning. Dit systeem ziet er veelbelovend uit maar is nog nauwelijks operationeel.

Het ontbreekt het bestuur aan relevante data om onder andere het onderwijsleerproces, de leerresultaten en de veiligheidsbeleving op de school goed in beeld te krijgen. Ook is het schoolplan, dat het fundament zou moeten zijn onder de kwaliteitszorg en de sturing op verbetering van de onderwijskwaliteit, niet meer actueel. Daardoor heeft het bestuur onvoldoende zicht op de kwaliteit van het onderwijs op de school en kan het hier, in afstemming met de directeur, ook niet goed op (bij)sturen. Dit is een ernstige tekortkoming, zeker gezien het feit dat de onderwijskwaliteit op schoolniveau op tal van gebieden verbetering behoeft.

*Veiligheid op de school is nog onvoldoende gewaarborgd*

Het bestuur heeft het veiligheidsbeleid op de school op onderdelen versterkt. Zo beschikt de school nu over een actueel veiligheidsplan. Daarnaast is een (tijdelijk werkzame) veiligheidscoördinator aangesteld, die klassenobservaties doet en leraren ondersteunt in het omgaan met gedragsproblematiek in de klassen. Ook

neemt de school periodiek een monitor af onder leerlingen om hun veiligheidsbeleving in beeld te krijgen. Maar het bestuur beschikt niet over de uitkomsten van deze monitor en kan dus ook niet nagaan welke acties nodig zijn om de veiligheid op school waar nodig te bevorderen.

Ook hebben we vastgesteld dat het bestuur soms onvoldoende weet heeft ofwel niet goed inspeelt op ernstige (klacht)signalen die de laatste maanden van de kant van ouders en andere betrokkenen aan het licht gekomen zijn. Dit pleit voor een systematische registratie van signalen en incidenten en een uniforme procedure om hierop als bestuur op te handelen, zowel in reactieve als preventieve zin. Dat gebeurt nu nog onvoldoende waardoor het kan gebeuren dat sommige incidenten onnodig escaleren.

Dit is onder andere gebeurd in één van de bovenbouwgroepen waarbij sprake is van een grote groep leerlingen met daarbinnen een verdichting van (gedrags) problematiek. De betreffende leerkracht van deze groep, die nog relatief nieuw en onervaren is, is onvoldoende ingewerkt en teveel door de school aan haar lot overgelaten. Hierdoor zijn er teveel verstoringen in het onderwijsleerproces en komen de leerlingen in deze groep te weinig tot leren. Dit is onacceptabel. Wij verwachten dat het bestuur, in samenspraak met de directie, op korte termijn intervineert in deze situatie, zodanig dat de leerkracht actief ondersteund wordt, er minder ordeverstoringen plaatsvinden en leerlingen daardoor weer beter tot leren komen.

Het bestuur zal gezien bovenstaande bevindingen het (beter) waarborgen van de veiligheid op de Sacred Heartschool met prioriteit ter hand moeten nemen.

## 4. 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 en de onderwijskwaliteit.

We acknowledge that there is still work to be done in order for the board to meet the all the shortcomings as listed by the Inspectorate.

We are pleased that the Inspectorate does see the commitment and willingness to improve the situation at the school in the benefit of the children.

With regards to grade five intervention because of bullying there haven't been anymore signals received. We continue to monitor that class and the rest of the school by means of the principal. The quality care and safety policy have our attention and we realize that in the next months these issues must be resolved before the next visit of the Inspectorate.

In conclusion, we believe that time and effort must be made in order to change the negative narrative which surrounds the school. This requires the commitment and support from all stakeholders. We also believe the school will have to showcase itself more in order to display what is going on. In the end the children remain central and all our efforts are for them.