



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## OcTHO Stichting Openbaar Primair Onderwijs Tholen

**Onderzoek bestuur en scholen**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 11 januari 2024

# Samenvatting

Minstens één keer in de vier jaar onderzoekt de onderwijsinspectie ieder bestuur in Nederland. We hebben bij OcTHO 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).

## Context

OcTHO bestaat uit acht scholen die openbaar onderwijs bieden in de gemeente Tholen. De gemeente kent naast de stad Tholen ook zeven kleinere dorpen die erg van elkaar verschillen. OcTHO houdt in al deze dorpskernen een school in stand om thuisnabij openbaar onderwijs te kunnen aanbieden. Het uitgangspunt van OcTHO is 'Samen Eigenwijs': scholen werken daar waar het kan samen, maar kunnen op eigen wijze het onderwijs inrichten, afgestemd op de specifieke kenmerken van de gemeenschap en de populatie.

## Wat gaat goed?

Het bestuur van OcTHO heeft een duidelijke visie op onderwijs en de wijze van besturing. Op bestuursniveau liggen er plannen om te zorgen dat alle randvoorwaarden op orde komen en blijven. Dit is een opdracht van de intern toezichthouders aan het bestuur. Zo constateren we dat het financieel beheer op orde is en dat het bestuur zich hard maakt voor geschikte huisvesting, profilering van de scholen en goed werkgeverschap. Ook stelt het bestuur als doel dat de basiskwaliteit op orde moet zijn. In lijn met de geformuleerde visie, stimuleert en faciliteert het bestuur scholen om op professionele wijze het onderwijs af te stemmen op wat de leerlingen nodig hebben en dit onderwijs verder versterken. Om dit te realiseren zet het bestuur in op scholing en coaching. Hiermee zorgt het bestuur voor het versterken van competenties binnen alle geledingen en versteviging van het onderwijskundig leiderschap.

Het bestuur zorgt voor voldoende inspraak en tegenspraak. De raad van toezicht vult zijn taken en rollen gedegen in en de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (hierna: GMR) groeit in zijn rol. Het bestuur voert daarnaast regelmatig het gesprek met externe partners, waaronder de gemeente. Bovendien waarderen we het dat het bestuur zich inzet om een onderwijsvoorziening voor nieuwkomers in te richten.

**Bestuur:** OcTHO  
**Bestuursnummer:** 41842  
**Sector:** Primair Onderwijs

**Aantal scholen onder bestuur:** 8

**Totaal aantal leerlingen:** 799  
(teldatum 1 oktober 2023)

## Lijst met scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

18PA Ter Tolne  
18QE De Eevliet  
18TC De Schalm  
18TS De Casembroot

### **Wat kan beter?**

De autonomie van de scholen om het onderwijs op eigen wijze in te richten, vraagt om een heldere verantwoordingslijn. Dat betekent dat scholen doelen stellen ten aanzien van de kwaliteit van hun onderwijs en zich hierover kunnen verantwoorden aan het bestuur. Niet alleen over de resultaten van het onderwijs, maar ook over de kwaliteit van het onderwijsproces.

Daarnaast kan het bestuur meer invulling geven aan de maatschappelijke opdracht die de scholen hebben. Bijvoorbeeld ten aanzien van het versterken van de basisvaardigheden. Hoewel in het bestuurlijk strategisch beleid is aangegeven dat de OcTHO scholen ambitieus zijn, blijkt dit niet geconcretiseerd te zijn op de scholen. Resultaten op taal en rekenen boven de minimumnorm worden door de scholen nu als streven geformuleerd. In het verlengde hiervan kan het bestuur gericht onderwijsachterstandenbeleid formuleren. Veel OcTHO scholen krijgen kinderen binnen met (een risico op) achterstanden. Gericht beleid op het voorkomen en terugdringen van achterstanden met concrete doelen maakt dat de OcTHO-scholen beter kunnen aantonen dat ze aan deze opdracht voldoen. Tot slot is het een belangrijke maatschappelijke opdracht om samen met gemeente en andere besturen te zorgen voor het voorkomen van segregatie. Dit is in de gemeente Tholen een belangrijke opgave, waar OcTHO een bijdrage aan kan leveren.

### **Wat moet beter?**

Hoewel het bestuur is begonnen om burgerschap meer handen en voeten te geven, ontbreekt het op veel scholen nog aan herkenbaar, samenhangend en doelgericht burgerschapsonderwijs. Omdat dit een belangrijke wettelijke eis is, geven we het bestuur een herstelopdracht om dit zo snel mogelijk op de scholen te realiseren.

Ook krijgt het bestuur een herstelopdracht om de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers te verbeteren. Er is op dit moment te weinig sprake van een doorgaande lijn vanuit de taalklas naar stamscholen en leerlingen ontvangen op dit moment niet het aanbod op bijvoorbeeld rekenen en burgerschap, zoals wettelijk is vereist.

### **Vervolg**

Over een jaar na vaststelling van dit rapport gaat de inspectie na of aan de twee herstelopdrachten is voldaan.

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Opzet van het vierjaarlijks onderzoek</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur</b>	<b>9</b>
	2.1. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	10
	2.2. Afspraken over vervolgtoezicht	19
<b>3.</b>	<b>Reactie van het bestuur</b>	<b>20</b>

# 1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in oktober en november 2023 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij OcTHO. In een vierjaarlijks onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag 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?

Om hier antwoord op te geven hebben we enkele deelvragen geformuleerd:

1. Hoe functioneert het kwaliteitszorgsysteem? Verzamelt het bestuur voldoende relevante informatie om zicht te hebben op de brede (basis)kwaliteit van het onderwijs ('de basis op orde') en die te waarborgen?
2. In hoeverre zien we de ambities en doelen van het bestuur uitgewerkt in de plannen en de praktijk van de scholen?
3. Hoe wordt intern toezicht gehouden op de kwaliteit van het onderwijs en het financieel beheer?
4. Welke doelen stelt het bestuur voor het versterken van de basisvaardigheden van leerlingen (rekenen/taal/burgerschap)? Hoe stuurt het bestuur hierop en zien wij dit terug op de scholen?
5. Op welke wijze wordt passend onderwijs ingezet voor kansrijk onderwijs? Hoe vindt verantwoording plaats over passend onderwijs?
6. Op welke wijze stuurt het bestuur op en zet het de middelen in om achterstanden te voorkomen en te bestrijden (onderwijsachterstandenbeleid en vve)?

## *Financieel beheer beperkt onderzocht*

Op basis van de bij de inspectie beschikbare financiële informatie hebben we ervoor gekozen om een in omvang beperkt onderzoek uit te voeren naar het financieel beheer. Er is namelijk niet gebleken dat er sprake is van risico's op de korte en middellange termijn. Dit wil zeggen dat we op basis van de informatie uit het bestuursverslag en de beoordeling van de accountant vast hebben gesteld dat het bestuur voldoende geld heeft om het onderwijs nu en in de nabije toekomst te verzorgen. We hebben geen reden om aan te nemen dat het bestuur (onverantwoorde) risico's neemt met zijn geld. We hebben geen signalen dat het bestuur zich bij het verkrijgen en het besteden van zijn geld niet houdt aan wet- en regelgeving. Dit alles is gebaseerd op de door het bestuur aangeleverde stukken (jaarrekening, bestuursverslag en accountantsverklaring). Ons oordeel is dan ook beperkt tot hetgeen hierin aan bod is gekomen.

### 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	•

De antwoorden op de deelvragen leveren informatie op over deze drie standaarden. De deelvragen 4, 5 en 6 hebben daarnaast betrekking op enkele stelselthema's: versterking van de basisvaardigheden (taal, rekenen en burgerschap) en het vergroten van kansen voor leerlingen door gericht onderwijsachterstandenbeleid, waaronder voor- en vroegschoolse educatie. We kiezen juist voor deze thema's omdat de leerlingenpopulatie op enkele scholen van OcTHO vraagt om onderwijsachterstandenbeleid en aandacht voor de basisvaardigheden taal, rekenen en burgerschap.

### Onderzoeksactiviteiten

Het vierjaarlijks onderzoek bij OcTHO hebben we op maat ingericht en bestond uit de volgende onderzoeksactiviteiten.

#### *Gesprekken met de GMR en de raad van toezicht*

Met de GMR en raad van toezicht hebben wij gesproken over toezicht op de kwaliteit van het onderwijs; toezicht op de maatschappelijke opdracht van het onderwijs; het functioneren van de driehoek bestuur, GMR en raad van toezicht en over verantwoording en dialoog.

#### *Gesprek met de directeuren*

Met de directeuren hebben wij gesproken over de professionele cultuur, ambities en doelen, verantwoording en dialoog en de maatschappelijke opdracht (w.o., basisvaardigheden en onderwijsachterstandenbeleid).

#### *Bureauonderzoek: basiskwaliteit, doelen en ambities in schoolplannen en jaarplannen*

In de schoolplannen en jaarplannen van de acht OcTHO scholen zijn we nagegaan op welke wijze de doelen en ambities vanuit het strategisch beleidsplan van OcTHO uitgewerkt zijn in schooleigen doelen en ambities.

### *Schoolbezoeken*

We hebben vier scholen en de taalklas bezocht waarbij we de deelvragen de revue hebben laten passeren. Hiervoor hebben we gesprekken gevoerd met de directeur, de intern begeleider en enkele leerkrachten.

Op basisschool Ter Tolne hebben we naast de gesprekken ook enkele lesobservaties uitgevoerd. Deze school kwam als risicovol uit onze jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse. De bestuurder heeft aangegeven dat de school een stijgende lijn in de kwaliteit en opbrengsten laat zien. De verificatie-activiteit op basisschool Ter Tolne levert naast antwoorden op de hoofdvraag en deelvragen ook informatie op over de mogelijke risico's voor de kwaliteit. We hebben geconstateerd dat wij ook de stijgende lijn zien, waardoor we in dit stadium ervoor gekozen hebben (voorlopig) geen aanvullend risico-onderzoek uit te voeren. Via onze jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse en in gesprekken met het bestuur blijven we de ontwikkelingen op de school wel nauwgezet volgen.

Op basisschool De Casembroot hebben we tevens beoordeeld of het bestuur heeft voldaan aan een herstelopdracht voor burgerschapsonderwijs, die is gegeven tijdens het onderzoek naar Goed op 28 januari 2020 op deze school. De school heeft zich hierover tijdens het verificatie-bezoek verantwoord. Wij zien dat het burgerschapsonderwijs op deze school nu aan de wettelijke eisen voldoet. Hiermee voldoet het bestuur aan de gegeven herstelopdracht.

Wanneer er onder het bestuur ook voorzieningen vallen voor het geven van onderwijs aan nieuwkomers, nemen wij deze altijd mee in ons vierjaarlijks onderzoek. OcTHO is verantwoordelijk voor een regionale nieuwkomersvoorziening, de taalklas. Nieuwkomers leerlingen bezoeken de taalklas in de ochtend en volgen in de middag onderwijs op een thuisnabije stamschool.

We hebben de taalklas bezocht om na te gaan wat de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers is. Ook hebben we twee stamscholen bezocht om na te gaan hoe het onderwijs aan deze nieuwkomers leerlingen in de middag geregeld is. De resultaten van dit onderzoek nemen wij mee in het beantwoorden van de hoofdvraag en deelvragen. De resultaten van dit bezoek beschrijven wij in hoofdstuk 2.1.

De overige scholen die we bezochten hebben we willekeurig gekozen waarbij we wel hebben gelet op een afwisseling van kleine en grote scholen en scholen met meer of minder uitdagingen, bijvoorbeeld vanwege de populatie.

### **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 OcTHO 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 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 als Voldoende.

We constateren dat het bestuur een duidelijke visie en missie heeft gericht op het onderwijs op de acht scholen. De wijze van besturing gaat uit van veel autonomie bij de scholen en past bij de context van de regio: acht dorpskernen met verschillende kenmerken en populatie. De wijze van besturing vraagt echter om sterk onderwijskundig leiderschap en een heldere verantwoordingslijn. Hier kan OcTHO in groeien.

Er is sprake van deugdelijk financieel beheer.

Het bestuur is zich bewust van zijn maatschappelijke opdracht. We constateren dat de scholen in de praktijk werken aan het voorkomen en wegwerken van onderwijsachterstanden. Het bestuur kan hiervoor met de scholen meer concrete doelen formuleren om zich hierover beter te kunnen verantwoorden. Ook op het gebied van de basisvaardigheden zien we nog kansen. Zo kan bestuur voor taal en rekenen de scholen meer nadrukkelijk houden aan de afspraken om de hoge ambities concreet te maken en zich hierover te verantwoorden.

Op twee punten geven we het bestuur een herstelopdracht. Ten eerste op het snel in orde brengen van de wettelijke vereiste dat op alle scholen sprake is van doelgericht, samenhangend en herkenbaar burgerschapsonderwijs. Ten tweede op het verbeteren van het onderwijs aan nieuwkomersleerlingen. Op onder andere het gebied van aanbod, zorg en begeleiding schiet dit onderwijs tekort.

## Context

Acht scholen maken deel uit van OcTHO. Deze scholen bieden openbaar onderwijs in de gemeente Tholen. De gemeente kent naast de stad Tholen ook zeven kleinere dorpen die onderling erg van elkaar verschillen. OcTHO houdt in al deze dorpskernen een openbare school in stand om thuisnabij onderwijs te kunnen aanbieden. Het uitgangspunt van OcTHO is 'Samen Eigenwijs': scholen werken daar waar het kan samen, maar kunnen op eigen wijze het onderwijs inrichten, afgestemd op de specifieke kenmerken van de gemeenschap en de populatie.

In 2019-2020 zijn er verregaande stappen gezet om te fuseren met een ander openbaar bestuur in de regio. Stafdiensten zijn in die periode al samengevoegd. Uiteindelijk is de fusie niet doorgestaan zodat in 2021 is gewerkt aan het ontvlechten. Dit is in januari 2022 afgerond, waarbij een nieuwe bestuurder is aangesteld om OcTHO weer als zelfstandige stichting richting te geven. Het bestuur heeft hiervoor een duidelijke opdracht meegekregen van de raad van toezicht. Zo heeft het bestuur een stafbureau ingericht en het financieel beheer op orde gemaakt. Ook het versterken van de professionele kwaliteitscultuur is een opdracht van de raad van toezicht omdat hier tijdens het vorige vierjaarlijks onderzoek een herstelopdracht voor was gegeven.

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

### BKA1. Visie, ambities en doelen

We beoordelen de standaard Visie, ambities en doelen (BKA1) als Voldoende, omdat het bestuur van OcTHO een visie heeft op (openbaar) onderwijs en hiervoor ambities en doelen heeft opgesteld: de negen beloftes. Het bestuur heeft een stelsel van kwaliteitszorg ingericht waardoor er sprake is van cyclisch werken aan kwaliteitsverbetering en waardoor de bestuurder op hoofdlijnen zicht krijgt op de kwaliteit van de scholen. Er is een functionerende verantwoordelijkheidsverdeling afgesproken tussen de raad van toezicht (RvT) en het bestuur. Ook de taakverdeling tussen bestuur en scholen krijgt steeds meer vorm waardoor er gestuurd kan worden op (financiële) kwaliteit. Wel is op een aantal punten verbetering mogelijk.

De bestuurlijke ambities en doelen kunnen meer concreet uitgewerkt worden zodat OcTHO beter kan nagaan wanneer de doelen bereikt zijn. Ook kan het bestuur de na te streven onderwijskwaliteit en gewenste resultaten op het gebied van de basisvaardigheden meer ambitieus formuleren en van de scholen vragen deze te concretiseren in hun plannen. Gezien de regionale context en de kenmerken van de leerlingenpopulatie is het ontbreken van gericht beleid en heldere doelen op het gebied van onderwijsachterstanden bovendien een belangrijk aandachtspunt.

*Visie, missie helder, de negen beloftes vragen om uitwerking*

Alle geledingen hebben input geleverd voor het strategisch beleidsplan. Het bestuur heeft in dit plan een duidelijke visie op onderwijs geformuleerd. OcTHO gaat uit van de kernwaarden 'positief, eigen, samen en gelijkwaardig'. Ook de kernwaarden van het openbaar onderwijs maken onderdeel uit van de visie en missie van OcTHO: gelijkwaardigheid, vrijheid en ontmoeting. Dit alles onder het motto 'samen eigenwijs'.

In het strategisch beleidsplan zijn negen beloftes geformuleerd. Deze zijn vooral faciliterend van aard. Dit is in lijn met de besturingsfilosofie dat alle 8 jassen (scholen) aan de kapstok in de dorpskernen hun eigen profiel hebben en invulling kunnen geven aan het onderwijs, passend bij de context van het dorp en de leerlingenpopulatie.

Gezien de autonomie die de scholen hebben op de inrichting van hun onderwijs is het niet verwonderlijk dat we op de scholen constateren dat de negen beloftes bij de schoolteams nauwelijks leven. Bij de directeuren zijn de beloftes bekend, maar zij geven aan behoefte te hebben aan meer heldere uitwerking van de beloftes: wanneer zijn we tevreden? En een helder tijdpad, waarin is aangegeven wat op welk moment en door wie wordt opgepakt.

Een voorbeeld hiervan is belofte 4, 'de ouders binnen OcTHO'. De belofte is dat elke OcTHO-school actief beleid heeft om ouders te betrekken bij de school en de ontwikkeling van hun kind. Het is echter niet duidelijk wanneer aan deze belofte tegemoetgekomen wordt. Slechts op een enkele school komen we actief beleid tegen voor ouderbetrokkenheid. Concrete doelen op dit gebied ontbreken in alle schoolplannen en jaarplannen.

*De basis op orde verdient concretisering en ambitie*

Belofte 3 uit het strategisch beleidsplan, 'onderwijs en kwaliteit', belooft dat alle scholen de basis op orde hebben. Hier wordt in het strategisch beleidsplan en in het document Kwaliteitszorg OcTHO een smalle invulling aan gegeven: de resultaten moeten voldoen aan de wettelijke eisen. Dat betekent dat de scholen boven de signaleringswaarde (de ondergrens) moeten uitkomen met de eindtoets. Hoewel in het strategisch beleidsplan ook is aangegeven dat OcTHO ambitieus is en streeft naar minimaal het landelijk gemiddelde hebben de scholen deze ambitie nauwelijks opgenomen

in hun eigen schoolplan of jaarplan. Scholen geven in de meeste gevallen aan dat de resultaten 'in overeenstemming moeten zijn met de leerlingenpopulatie'. Een aandachtspunt voor het bestuur is dan ook het zorgdragen voor het nakomen van de afspraken over het opnemen van concrete en ambitieuze schooleigen doelen. Vanwege de grote verschillen tussen de scholen kunnen deze doelen gericht zijn op het behalen van landelijk gemiddelden en/of de behaalde leergroei. Dit laatste is vooral van belang voor de kleinere scholen met weinig leerlingen en relatief veel leerlingen die extra ondersteuning behoeven.

Overige concrete doelen gericht op de brede basiskwaliteit zien we niet terug in de plannen van het bestuur en de scholen. Het bestuur kan met de scholen in gesprek over de wijze waarop ze doelen opnemen over de kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen, de expertise die ze in hun team nastreven, resultaten die ze willen behalen op de sociale veiligheidsmeting, de rijke schooldag, enz. Hiermee geven de scholen meer helderheid over welke kwaliteit ze ten aanzien van het onderwijsproces willen bereiken en kunnen zich hier dan beter over verantwoorden.

#### *Ontbrekende visie, missie en doelen voor burgerschap en onderwijsachterstanden*

In het verlengde hiervan missen we een heldere visie op en ambitieuze doelen gericht op kansrijk onderwijs en het voldoen aan de maatschappelijke opdracht van scholen, waaronder burgerschap en het terugdringen van onderwijsachterstanden.

Het is positief dat het bestuur ten aanzien van burgerschap op dit moment bezig is met het ontwikkelen van een visiedocument. Tijdens de verificatieactiviteiten constateerden we dat op slechts een enkele school concrete doelen zijn geformuleerd op het gebied van burgerschap. Dit voldoet niet aan de wettelijke eisen. We geven het bestuur een herstelopdracht om ervoor te zorgen dat de scholen aan deze wettelijke eisen voldoen (zie ook BKA2).

Daarnaast hebben scholen een maatschappelijke opdracht om onderwijsachterstanden te voorkomen of in te halen. In de regio Tholen heeft het openbaar onderwijs op meerdere scholen te maken met leerlingen met (een risico op) onderwijsachterstanden. Uit de verificatieactiviteiten blijkt dat scholen hun onderwijs hierop aanpassen en hun best doen om de achterstanden terug te dringen en te voorkomen. Door hier een heldere visie en gericht beleid voor te formuleren en de scholen te vragen dit in concrete doelen uit te werken kan daadwerkelijk aangetoond worden dat scholen in staat zijn om aan deze maatschappelijke opdracht te voldoen.

#### *Stelsel van kwaliteitszorg: cyclus op orde, spiegel van buitenaf weer oppoetsen*

Het bestuur heeft een stelsel van kwaliteitszorg ingericht. Hierbij is op bestuursniveau en schoolniveau een pdca-cyclus ingericht. Hoewel

het bestuur hiermee voldoet aan de wettelijke verplichting zien we mogelijkheden voor verbetering.

Op bestuursniveau bestaat de pdca-cyclus uit het strategisch beleidsplan, uitgewerkt in jaarplannen en verantwoord in het bestuurlijke jaarverslag. In het bestuurlijke jaarplan zijn de negen beloftes uitgewerkt in doelen. Wat opvalt is dat de uitwerking vooral bestaat uit acties die in het jaar ondernomen worden en er nauwelijks concrete doelen genoemd worden. Hierdoor is het moeilijk meetbaar of op de negen beloftes daadwerkelijk voortuitgang wordt geboekt. Op schoolniveau bestaat de kwaliteitszorgcyclus uit het schoolplan, uitgewerkt in jaarplannen en verantwoord in het jaarverslag. Zoals al aangegeven, valt op dat de scholen nog moeite hebben om concrete ambitieuze doelen te formuleren gericht op het versterken van het onderwijs.

Het bestuur gebruikt verschillende instrumenten om zicht te houden op de kwaliteit. De jaarlijkse prestatieanalyse van de scholen biedt informatie over de resultaten en andere kengetallen. Daarnaast voert het bestuur regelmatig gesprekken met de schoolleiders waarin zij veel informatie geven over de school en de kwaliteit van het onderwijs. Ook tevredenheidspelingen onder ouders, leraren en leerlingen bieden informatie. OcTHO heeft bovendien een intern audit systeem ingericht. Dit is tijdens de corona-periode verwaterd. Wanneer dit weer nieuw leven ingeblazen wordt en de audits relevante informatie opleveren, kan dit een waardevolle spiegel opleveren. Audits die van 'buitenaf' in beeld brengen hoe het op de scholen staat ten aanzien van belangrijke wettelijke verplichtingen, zoals aangegeven in het toezichtkader van de inspectie, kan voor het bestuur waardevolle informatie opleveren. Het is van belang om de auditoren voldoende te trainen in het kritisch kijken naar en feedback geven op de kwaliteit aan de scholen.

#### *Heldere verantwoordelijkheidsverdeling bestuur, raad van toezicht en scholen*

Vanuit de opdracht van de raad van toezicht (RvT) om de professionele cultuur te versterken is het bestuur aan de slag gegaan om de verantwoordelijkheidsverdeling en taken en rollen te verhelderen. Tijdens de verificatieactiviteiten constateren we dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en RvT vaste vormen heeft en effectief is. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en scholen wordt steeds duidelijker, maar is nog pril en vraagt op sommige punten verheldering. Zo zal voor de schoolleiders meer helderheid moeten komen over wat het betekent om integraal verantwoordelijk te zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, uitgaande van het Rijnlandse besturingsmodel.

#### **BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur**

We beoordelen de standaard Uitvoering en kwaliteitscultuur als voldoende omdat het bestuur met gesprekken en instrumenten zicht

houdt op de kwaliteit en hierop stuurt waar nodig. Ook bevordert het bestuur een professionele kwaliteitscultuur. Dit in lijn met de opdracht vanuit de RvT. Het bestuur regelt en faciliteert scholing, training en coaching om de kwaliteit en professionaliteit te versterken. Het bestuur zet bovendien ontwikkelingen in gang om het onderwijskundig leiderschap op alle niveaus te versterken. De RvT geeft op professionele wijze invulling aan zijn taken als toezichthouder, sparringpartner en werkgever. De GMR zorgt voor voldoende inspraak en tegenspraak en is aan het groeien in zijn rol.

Ook hier zien we nog kansen voor verbetering. De door het bestuur gekozen bestuursstijl gaat uit van veel autonomie en daarmee verantwoordelijkheid en verantwoording bij de scholen. We zien dat dit op de scholen nog in ontwikkeling is. Bovenschools kunnen de scholen bovendien meer gestructureerd gebruik maken van de aanwezige expertise binnen de scholen van OcTHO.

#### *Gekozen bestuursstijl is voor de scholen wennen, vraagt nu nog proactief sturen*

Het bestuur hanteert een bestuursstijl gebaseerd op het Rijnlands principe gecombineerd met het Coherence Framework. Het uitgangspunt is dat de schooldirecteuren leiding nemen vanuit het midden en vooral moeten faciliteren en kaders aanreiken. Hierdoor kunnen de teams meer verantwoordelijk worden voor het realiseren van de schooleigen en bestuurlijke doelen. Hierbij blijft de directeur verantwoordelijk voor de kwaliteit van de school en kan dit verantwoorden naar het bestuur. Deze bestuursstijl is in ontwikkeling en alle betrokkenen moeten hierin groeien. Directeuren en intern begeleiders hebben nog begeleiding en scholing nodig om zich over hun eigen school breed te kunnen verantwoorden. Het bestuur loopt al enigszins vooruit op dit bestuursmodel door vooral op output te sturen: resultaten boven de signaleringswaarde geven aan dat het onderwijs op orde is.

Omdat de scholen zich weinig verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijsproces (aanbod, zorg, didactisch handelen, burgerschap) bestaat nu het risico dat de resultaten plotseling dalen, omdat het onderwijsproces wellicht onvoldoende op orde is. De bestuurder kan tijdens de gesprekken meer proactief sturen in wat hij van de schoolleiders verwacht aan verantwoording over het onderwijsproces. Zo kan het bestuur de scholen meer kritisch bevragen naar aanleiding van de prestatieanalyse. In deze prestatieanalyse zijn vooral de kengetallen opgenomen. Maar van een analyse (waarom zien we bepaalde resultaten?) en welke acties hierop volgen (en wat gaan we eraan doen?) is nog onvoldoende sprake. Het is positief dat het bestuurlijke jaarplan aangeeft dat de directeuren en intern begeleiders nog verdere scholing en coaching gaan krijgen om meer bekwaam te worden in het nauwkeuriger verantwoorden van de (basis)kwaliteit van het onderwijs op hun school.

#### *Inhaalslag voor wettelijke eis burgerschap nodig*

Het bestuur stuurt op het versterken van burgerschapsonderwijs op de scholen. Er wordt gewerkt aan een visiedocument. Daarnaast zal het bestuur een opdracht uitzetten om na te gaan op welke wijze scholen burgerschap kunnen monitoren. Het is al sinds enkele jaren een wettelijke vereiste dat scholen burgerschap herkenbaar, doelgericht en samenhangend aanbieden. In het verleden heeft het bestuur hier onvoldoende op gestuurd. Het bestuur dient op dit gebied dan ook een inhaalslag te maken. Het bestuur krijgt daarom een herstelopdracht om dit op de scholen op korte termijn vlot te trekken. Vooral de concretisering van de doelen, gericht op de leerlingenpopulatie, de doorgaande leerlijn en het meten van de resultaten zal nu snel op orde moeten worden gebracht (WPO artikel 8, derde lid en artikel 10 en 12, vierde lid).

*Professionele kwaliteitscultuur: samenwerken en expertise delen in ontwikkeling*

Het versterken van een cultuur gericht op samenwerken en delen van expertise vanuit de motto's 'samen eigenwijs' en 'wie het weet mag het zeggen' staat hoog op de agenda van het bestuur. Binnen het directie-overleg begint dit langzamerhand handen en voeten te krijgen. In diverse werkgroepen werken directeuren en (staf)medewerkers samen aan het bovenschools versterken van aspecten van het onderwijs. Er zijn bijvoorbeeld werkgroepen cultuur, ICT, personeel en onderwijskwaliteit.

Ook is er een bovenschools intern begeleiders team (ib-team). Uit de gesprekken op de scholen constateren we dat dit ib-team op dit moment niet functioneert zoals door het bestuur beoogd. Er liggen voor het bestuur kansen om steviger te sturen op het creëren van voldoende draagvlak voor de ambities, zoals aangegeven in het strategisch beleid (belofte 3). Hierin is aangegeven dat OcTHO wil toewerken naar het realiseren van een cultuur waarin alle intern begeleiders vanuit eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid gebruik maken van elkaars expertise ten behoeve van alle OcTHO scholen. Over het algemeen liggen er voor het bestuur kansen om de expertise op de scholen meer in te zetten voor alle OcTHO scholen. Uit het onderzoek blijkt dat dit ook een nadrukkelijke wens is van de scholen. Zo zou een taalspecialist of een jonge kind specialist op bovenschools niveau kunnen bijdragen aan het versterken van het onderwijs op alle scholen.

*Bestuur stuurt op competenties en kwaliteitsverbetering*

Het bestuur stimuleert het versterken van competenties en het versterken van de onderwijskwaliteit op de scholen. Medewerkers krijgen zowel individueel als op teamniveau scholingen en trainingen aangeboden. Ook zijn er OcTHO studiedagen met belangrijke onderwijskundige thema's. Het bestuur schakelt tevens de PO-Raad in om zowel op schoolniveau als op bestuursniveau ondersteuning te krijgen in het kader van Goed worden, Goed blijven. De PO-raad kan de scholen helpen om de kwaliteit en het onderwijsproces te versterken zodat alle scholen minimaal de basis op orde krijgen en

behouden.

Omdat de scholen hun eigen autonomie en profiel hebben is (onderwijskundig) leiderschap op alle scholen van groot belang. Het bestuur stuurt hierop door onder andere bij alle directeuren assessments uit te laten voeren om de competenties in beeld te brengen en daarmee gerichte scholing en coaching te kunnen aanbieden. Ook coacht de bestuurder beginnende directeuren en ondersteunt hij de directeuren daar waar een school worstelt om de basis op orde te krijgen of houden.

*Governance driehoek bestuur, RvT en GMR is voldoende geregeld*

De RvT is een kritische toezichthouder, maar ook sparringpartner voor de bestuurder. De GMR biedt tegenspraak en inspraak. Door het vertrek van de voorzitter en de secretaris onlangs, moet de GMR nog wel in zijn rol en taak groeien. Het bestuur ondersteunt dit door het faciliteren van scholing voor de leden van de GMR.

#### **Onderwijs aan nieuwkomers**

*Bestuur neemt zijn verantwoordelijkheid voor nieuwkomersonderwijs.*

We vinden het positief dat Stichting OcTHO het initiatief heeft genomen om het onderwijs aan de nieuwkomers en aan de Oekraïense leerlingen te organiseren. Samen met de overige besturen is een symbioseovereenkomst ondertekend vanuit de visie kind nabij onderwijs te organiseren. De nieuwkomers worden ingeschreven bij de OcTHO-school De Rieburch. Op een aparte locatie ontvangen de leerlingen in de ochtend onderwijs in de Nederlandse taal en 's middags gaan zij naar de stamschool in het dorp waar de leerlingen wonen.

*Kwaliteit moet verhoogd worden*

De leraren van de taalklassen zorgen voor een veilige en taalrijke omgeving waar de leerlingen graag komen en in staat worden gesteld om de Nederlandse taal te leren.

De Taalklas bestaat al een flink aantal jaren. In maart 2022 zorgde de instroom van een grote groep nieuwe leerlingen voor flinke uitdagingen om deze grote groep leerlingen onderwijs te bieden. Het gebruikte systeem van intakes, bepaling van onderwijskundige beginsituatie en belangrijke informatie over de leerling is daardoor onder druk komen te staan. In goed overleg met de gemeente Tholen, plaatselijke organisaties en OcTHO is praktisch invulling gegeven aan huisvesting, inrichting van het onderwijs en het bieden van een plek aan deze kinderen.

Hoewel de situatie weer genormaliseerd, blijkt uit ons onderzoek bij de Taalklas dat de individuele ontwikkelingsplannen van de nieuwkomerskinderen echter niet voldoende sturend zijn. Bij de start van het onderwijs aan deze leerlingen voert de school een uitgebreid intakegesprek, daarbij stelt de school wel een plan op, maar er ontbreekt een doelgericht uitstroomperspectief.



Daarnaast is er geen afstemming tussen de taalschool en de stamschool over onder andere het rekenonderwijs. Uit alle gesprekken blijkt dat deze leerlingen geen of te weinig rekenonderwijs aangeboden krijgen. Ook hebben de scholen onvoldoende het burgerschapsonderwijs voor nieuwkomers vormgegeven. De school/ de taalklas dient voor alle basisvaardigheden per leerling een einddoel vast te stellen voor de komende anderhalf tot twee jaar. Dit moet de taalklas regelmatig monitoren. Bij eventuele stagnatie in de ontwikkeling dient de school te zoeken naar mogelijke oorzaken, zodat er een passend onderwijsaanbod en passende begeleiding geboden kan worden. Op dit moment gebeurt dit te weinig diepgaand en voor rekenen en burgerschap helemaal niet. Door het ontbreken van deze plannen merken we dat het aanbod tijdens de instructie niet altijd wordt afgestemd op de onderwijsbehoefte van de leerling.

#### *Verantwoordelijkheidsverdeling niet duidelijk*

De vraag wie nu verantwoordelijk is voor het onderwijs aan de nieuwkomers is niet goed geregeld. Door het inschrijven van de leerlingen op De Rieburgh ligt de zorgplicht formeel bij deze school. Tijdens de verificatieactiviteit constateren we echter dat sommige leerlingen in de middag niet naar de stamschool gaan. De naleving van zowel leerplicht als de zorgplicht is niet helder belegd. De stamschool en de taalklas geven aan dat dit niet bij hun verantwoordelijkheid hoort.

#### *Herstelopdracht voor kwaliteit taalklas*

Het bestuur moet maatregelen nemen om de tekortkoming op de taalklassen dit schooljaar in overeenstemming te brengen met de voorgeschreven wet. Het onderwijs moet passen bij de onderwijsbehoeften van de leerlingen (art. 8 eerste lid WPO). Dit betekent dat het bestuur samen met de gemeente Tholen en de andere schoolbesturen de visie 'kindnabij onderwijs voor nieuwkomers' doelgericht moet uitwerken, waarbij naast financiële afspraken ook duidelijke inhoudelijke afspraken vastgelegd moeten worden. Verdeling van de verantwoordelijkheid voor onder andere de veiligheidsbeleving, het formuleren van doelen en het borgen van de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs dienen hier onderdeel van uit te maken.

#### **BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog**

We beoordelen de standaard Evaluatie, verantwoording en dialoog als voldoende omdat het bestuur zich met het jaarverslag verantwoordt conform de wettelijke eisen. Ook evalueert het bestuur cyclisch het strategisch beleidsplan en de jaarplannen. Daarnaast zoekt het bestuur de dialoog met diverse relevante partners.

We zien ook bij deze standaard mogelijkheden voor verbetering. Deze betreffen de verantwoording vanuit de scholen en het versterken van de dialoog met betrokken partners ten behoeve van het tegengaan van segregatie en onderwijsachterstanden. Tot slot zijn er enkele aandachtspunten ten aanzien van het financieel beheer.

*Kwaliteit van de verantwoording vanuit de scholen kan beter en breder*

Zoals al in het voorgaande is aangegeven kan het bestuur van de scholen vragen zich steviger te verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs. Niet alleen over de resultaten maar ook over het onderwijsproces. Bij de verantwoording van de resultaten is het met veel kleine scholen belangrijk om ook het terugdringen en voorkomen van achterstanden te betrekken. Hiermee kan het bestuur meer concreet verantwoorden in hoeverre de OcTHO scholen in staat zijn het optimale uit alle leerlingen te halen en een bijdrage te leveren aan hun maatschappelijke opdracht.

*Segregatie, vve en onderwijsachterstanden een regionaal urgent aandachtspunt*

Tijdens onze verificatieactiviteiten constateerden we dat er op het eiland Tholen sprake is van segregatie en dat samenwerking met andere besturen en scholen niet altijd soepel verloopt. Het bestuur heeft samen met andere besturen, de gemeente en het samenwerkingsverband de taak om segregatie en onderwijsachterstanden te voorkomen en voor voldoende voorschoolse educatie te zorgen (WPO artikel 195 t/m 161). We zien hier nog een grote regionale opdracht liggen. We roepen het bestuur op om deze onderwerpen te adresseren in de gemeentelijke Lokaal Educatieve Agenda (LEA). De gemeente heeft immers de wettelijke taak om met de besturen afspraken te maken over het tegengaan van segregatie en onderwijsachterstanden en het zorgdragen voor voldoende voorschoolse educatie.

We waarderen het dat het bestuur de handschoen heeft opgepakt om voor nieuwkomers een taalklas in te richten. Het bestuur toont zich hiermee verantwoordelijk en betrokken bij deze specifieke groep veelal kwetsbare leerlingen. Daarmee is OcTHO verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs aan de nieuwkomers. De constructie die gekozen is, belemmert deze kwaliteit omdat er geen zicht is op het onderwijs voor deze kinderen in de middag. Onder hoofdstuk 2.1 bij BKA2 zijn we hier al op ingegaan. Dat betekent ook dat het bestuur zich over dit onderwijs nu onvoldoende kan verantwoorden.

*Financieel beheer op orde, met enkele aandachtspunten*

De verantwoording in het jaarverslag is betrouwbaar en de inhoud van het jaarverslag voldoet aan de wettelijke vereisten. Er zijn wel een aantal aandachtspunten voor het bestuur. Wij vragen het bestuur hier in volgende jaarverslagen meer aandacht aan te besteden.

Bij de meerjarenbegroting is het belangrijk dat het bestuur financiële middelen aan de strategische doelen koppelt. Dit kan onder meer op het gebied van de basisvaardigheden taal, rekenen, burgerschap en onderwijsachterstanden. Zodoende wordt inzichtelijk of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de strategische doelen te

kunnen bereiken. In de meerjarenbegroting die in het jaarverslag is opgenomen is geen koppeling zichtbaar tussen de strategische doelen en de inzet van middelen om daar uitvoering aan te geven.

Een bestuur hoort daarnaast goed zicht te hebben op zijn omgeving. Dit bevat ook de risico's waar het bestuur mogelijk mee geconfronteerd wordt. We willen graag zien hoe de besturing op het systeem van risico-inventarisatie en -beheersing plaatsvindt. Daarnaast willen we zien hoe het bestuur het risicobeheerssysteem in de praktijk toepast en waar nodig aanpast. We hebben gezien dat de verantwoording in het jaarverslag over het interne risicobeheersingssysteem verbeterd kan worden. Dit betreft hoe het bestuur de risico's vaststelt en welke resultaten het systeem heeft opgeleverd.

Een laatste aandachtspunt is de verantwoording van passend onderwijs. Het bestuur geeft in de jaarverslaggeving niet aan wat het effect van deze middelen is geweest op de leerlingen om wie het gaat.

## 2.2. Afspraken over vervolgtoezicht

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

Wat is de tekortkoming?	Wat is de herstelopdracht?	Welk vervolgtoezicht houdt de inspectie?
<p><b>Bestuur</b></p> <p><b>BKAz</b> WPO artikel 8, derde lid en artikel 10 en 12, vierde lid. Op het merendeel van de scholen voldoet het burgerschaps-onderwijs niet aan de wettelijke eisen. Er is geen sprake van doelgericht, samenhangend en herkenbaar burgerschaps-onderwijs en het bestuur heeft hier onvoldoende op gestuurd</p>	<p>Het bestuur draagt er zorg voor dat op alle scholen van OcTHO het burgerschaps-onderwijs binnen een jaar doelgericht, samenhangend en herkenbaar is.</p>	<p>In het eerste kwartaal van 2025 gaan wij na of aan de herstelopdracht is voldaan.</p>
<p><b>BKAz</b> WPO artikel 8 en 9 De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers leerlingen is onvoldoende.</p>	<p>Het bestuur draagt er zorg voor dat de kwaliteit van het nieuwkomers-onderwijs weer aan de basiskwaliteit voldoet.</p>	<p>In het eerste kwartaal van 2025 gaan wij na of aan de herstelopdracht is voldaan.</p>

## 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.

Als bestuurder herken ik OcTHO in de beschrijvingen die zijn opgenomen in dit rapport. Natuurlijk kunnen we over elk prioriteit een aparte discussie voeren, maar in grote lijnen hebben we binnen de organisatie twee jaar geleden een uitdaging opgepakt, die heeft geleid tot een visie op de toekomst. We zijn ons er zeer van bewust dat we hierin een weg zijn ingeslagen, maar er nog lang niet zijn. Telkens weer stellen we ons de vraag wat nu direct moet worden vastgelegd en wat we al wel doen, maar nog onvoldoende is vastgelegd, in de wetenschap dat niet alles tegelijk kan. We zijn blij om te lezen dat erkend wordt dat de scholen allemaal hun eigen uitdagingen hebben en we daarom ook niet kunnen werken met een “one-size-fits-all” principe.

In ons strategisch beleidsplan hebben we een kernkwadrant opgenomen dat we ambitieus willen zijn. Juist daar zal nu scherp naar gekeken gaan worden, waarbij we weten dat het belangrijk is dat we ook focus houden op waar we mee bezig zijn.

We herkennen ons in het feit dat we niet hebben beschreven hoe we burgerschap vorm moeten geven op de verschillende scholen. Maar we weten dat we op al die scholen daar wel aandacht voor hebben. In het komende jaar zullen alle scholen hierin verwoorden hoe we kinderen een kansrijke toekomst willen bieden.

We herkennen ons ook in de uitdagingen die er liggen rondom de Taalklas. Vanuit onze intrinsieke motivatie om dagelijks het beste te bieden aan alle kinderen, dus ook de meest kwetsbare kinderen die de taal nog niet machtig zijn, willen we er voor zorgen dat kinderen bij OcTHO zich veilig voelen. Door de enorme instroom van kinderen uit de Oekraïne in 2022, hebben we gemerkt dat we zijn gegaan voor meteen aanpakken, omdat de kinderen dat nodig hadden. Nu moeten we weer gaan structureren en zorgen dat de plannen in lijn zijn met wat we al dagelijks doen.

Samen met al die professionals binnen OcTHO pak ik onze uitdagingen graag op.

Marco Brinkhuis  
College van Bestuur OcTHO

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

