



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

SWV PO 2203

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 7 januari 2019

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt een bestuur van een samenwerkingsverband passend onderwijs minstens één keer in de vier jaar. Dit jaar was het bestuur van Samenwerkingsverband PO 2203 Hoozevee, Meppel, Steenwijk en omstreken aan de beurt. Onder deze vereniging valt het samenwerkingsverband voor het primair onderwijs in de gemeenten De Wolden, Hoozevee, Meppel, Steenwijkerland, Westerveld en gedeelten van de gemeenten Staphorst en Zwartewaterland. Het bestuur is verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van passend onderwijs aan bijna 16.000 leerlingen.

We hebben onderzocht of het bestuur zorgt voor een samenwerkingsverband van voldoende kwaliteit en of het bestuur financieel in staat is om ook in de toekomst goede samenwerking te blijven verzorgen rond passend onderwijs. Dit is noodzakelijk om iedere leerling die een extra ondersteuningsbehoefte heeft, een passend onderwijsaanbod te kunnen bieden.

Hieronder staat een samenvatting van onze belangrijkste conclusies.

Wat gaat goed?

Er is een plek voor alle leerlingen

Het samenwerkingsverband heeft een passende onderwijsplaats voor alle leerlingen die binnen dit samenwerkingsverband wonen en extra ondersteuning in het onderwijs nodig hebben.

Thuiszitters moeten allemaal naar school

Het samenwerkingsverband wil beslist geen thuiszitters en doet al wat in zijn vermogen ligt om thuiszitten zoveel mogelijk te voorkomen of te beëindigen.

Onafhankelijke personen letten op het bestuur van het samenwerkingsverband

In de wet is geregeld dat er personen moeten zijn die erop letten dat het bestuur zijn werk goed doet. Dat zijn de 'intern toezichthouders' die samen een 'raad van toezicht' vormen. In dit samenwerkingsverband zijn deze personen zelf geen schoolbestuurder. Dat betekent dat zij onafhankelijk kunnen zijn.

Het onderzoek is uitgevoerd bij:
bestuur SWV Hoozevee, Meppel,
Steenwijk e.o.

Bestuursnummer: 21460

Lijst met onderzochte scholen:

- De Beatrixschool (13ZM)
- Burgemeester Voetelinkschool (19RN)
- De Lepelaar (11TC)

Ondersteuningsplanraad kan goed functioneren

Uit de ouders en de schoolteams is een groep gekozen ('de ondersteuningsplanraad') die het eens moet zijn met de plannen van het samenwerkingsverband. Het bestuur maakt goed gebruik van deze groep.

Het samenwerkingsverband is financieel gezond

Het bestuur van het samenwerkingsverband weet hoeveel geld het nu en in de toekomst nodig heeft om ervoor te zorgen dat de scholen passend onderwijs kunnen geven.

Wat moet beter?

We hebben geen wettelijke tekortkomingen geconstateerd die het samenwerkingsverband moet verbeteren.

Wat kan beter?

Minder plannen maken

Het bestuur maakt teveel plannen. Het bestuur heeft het samenwerkingsverband verdeeld in drie delen. Elk van die drie deelregio's heeft een eigen plan. En dan is er ook nog een plan voor alle gebieden samen, het ondersteuningsplan. Omdat er vier verschillende plannen zijn, is niet meer duidelijk of alle leerlingen binnen het samenwerkingsverband dezelfde kansen kunnen krijgen als ze extra hulp nodig hebben.

Verschil tussen basisondersteuning en extra ondersteuning beter bepalen

Basisondersteuning is de ondersteuning die alle scholen in het samenwerkingsverband moeten geven. Ze mogen daar niet in verschillen. Daarnaast kunnen scholen extra ondersteuning bieden. Daarin mogen ze wel van elkaar verschillen.

De grens tussen wat alle scholen bieden (basisondersteuning) en wat extra ondersteuning eigenlijk is, kan het samenwerkingsverband beter uitleggen.

Afstemmen met gemeenten kan verbeteren

Het samenwerkingsverband heeft met meer gemeenten te maken. Met die gemeenten moet het samenwerkingsverband afspraken

maken over het goed aansluiten van onderwijs en jeugdhulp. Samenwerkingsverband en gemeenten kunnen beter samenwerken dan nu gebeurt. Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft veel aandacht aan die verbetering.

Omgeving informeren kan verbeteren

Op scholen en bij ouders is teveel onduidelijk over passend onderwijs en wat het samenwerkingsverband doet. Het bestuur kan betrokkenen daar beter over informeren. Ook hieraan werkt het samenwerkingsverband al.

Vervolg

Wij wijken voor dit samenwerkingsverband niet af van het reguliere toezicht. Dit betekent dat we het samenwerkingsverband over vier jaar weer bezoeken, tenzij daar eerder reden voor is.

Inhoudsopgave

1.	Opzet vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten onderzoek op bestuursniveau	8
3.	Resultaten verificatieonderzoek	16
4.	Reactie van het bestuur	18

1. Opzet vierjaarlijks onderzoek

De inspectie heeft tussen 26 april en 15 juni 2018 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van de vereniging Samenwerkingsverband PO 2203 Hoogeveen, Meppel, Steenwijk en omstreken.

Bij een vierjaarlijks onderzoek staat de volgende vraag centraal: is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Het onderzoek voeren we uit aan de hand van vier deelvragen:

1. Stuur het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van de uitvoering van zijn taken? Kerntaak daarbinnen is dat het bestuur ervoor zorgt dat er voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar is.
2. Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer?
3. Communiceert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen?
4. Is het financieel beheer deugdelijk?

Werkwijze

Met de vier deelvragen richten we het onderzoek op de standaarden binnen de kwaliteitsgebieden Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie, en Financieel beheer.

We hebben dit onderzoek mede ingericht met een verificatieonderzoek bij scholen van Stichting Op Kop Openbaar Primair Onderwijs. Het verificatieonderzoek is onderdeel van het onderzoek naar de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband. We voeren het in de eerste plaats uit om vast te stellen of de kwaliteit van het bestuur op de standaarden van het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie voldoende is; het onderzoek laat zien of het bestuur van het samenwerkingsverband voldoende informatie heeft over de uitvoering van de afspraken uit het ondersteuningsplan op aangesloten scholen, en of de sturing op de kwaliteit door het bestuur ook in de praktijk werkt. Het geeft ons in de tweede plaats zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de aangesloten scholen.

Onderzoeksactiviteiten

De informatie die bij de inspectie aanwezig is over het bestuur en het bijbehorende samenwerkingsverband, hebben we geanalyseerd. Het gaat bijvoorbeeld om het ondersteuningsplan, het jaarverslag, resultaatsgegevens en signalen.

Verder hebben we ter voorbereiding van het onderzoek rondetafelgesprekken gevoerd met betrokkenen over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. Kort geformuleerd stonden tijdens de rondetafelgesprekken steeds de volgende drie vragen centraal:

1. Wat vindt u van passend onderwijs en wat merkt u daarvan in de dagelijkse praktijk?
2. Hoe werkt passend onderwijs binnen het samenwerkingsverband en welke concrete ervaringen hebt u ermee?
3. Helpt passend onderwijs de kinderen die hiermee te maken krijgen?

Verder hebben we gesprekken gevoerd met het bestuur en met de bestuurscoördinator. Ook hebben we ter verificatie van afspraken in het ondersteuningsplan gekeken hoe het beleid van het bestuur uitwerkt op drie scholen voor primair onderwijs.

De rondetafelgesprekken voerden wij op 26 april 2018 met vertegenwoordigers van verschillende geledingen binnen het samenwerkingsverband. We spraken met een groep ouders, een aantal leraren, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen, functionarissen werkzaam binnen de jeugdhulpverlening of gemeente, enkele schoolleiders van scholen voor (speciaal)basisonderwijs en speciaal onderwijs.

Hierna stelde de inspectie samen met het bestuur en de directeur het definitieve plan vast voor het onderzoek op 15 juni 2018. Het bestuur heeft daarbij geen specifieke onderwerpen benoemd. In het onderzoek voerden we gesprekken met de onafhankelijke raad van toezicht en met de ondersteuningsplanraad over de mate waarin het samenwerkingsverband deze raden in staat stelt hun rol goed te vervullen.

Verder spraken we met de bestuurscoördinator over het kwaliteitszorgsysteem van dit samenwerkingsverband. Afsluitend voerden we een bestuursgesprek waarin we naast een aantal resterende gespreksonderwerpen ook een terugkoppeling gaven over onze bevindingen uit de voorgaande gesprekken.

Afgesproken is dat wij desgewenst op een latere datum het eerder aan het verband toegezonden conceptrapport van dit kwaliteitsonderzoek en de conceptreactie daarop van het bestuur (hoofdstuk 4 van deze rapportage), zullen bespreken met het bestuur en de bestuurscoördinator.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan onze oordelen op de standaarden uit de kwaliteitsgebieden. In dat hoofdstuk geven we in paragraaf 2.1 ook de hoofdconclusie weer. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitkomsten van de verificaties bij aangesloten scholen.

In hoofdstuk 4 hebben we de reactie van het bestuur op het onderzoek en de rapportage opgenomen.

Legenda

Beoordelingen zoals ze in de rapportages worden weergegeven:

- G** Goed
- V** Voldoende
- O** Onvoldoende
- K** Kan beter

Kwaliteitsgebieden:

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

2. Resultaten onderzoek op bestuursniveau

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van ons onderzoek, dat wil zeggen: onze oordelen op de standaarden in de gebieden Onderwijsresultaten, Kwaliteitszorg en ambitie, en Financieel beheer.

2.1. Conclusie

Wij concluderen dat het bestuur van Samenwerkingsverband PO 2203 Hoogeveen, Meppel, Steenwijk en omstreken op alle zes standaarden waarop wij oordelen zodanige kwaliteit realiseert dat daarop het oordeel voldoende van toepassing is.

In onderstaande tabellen staan de oordelen samengevat, gevolgd door een toelichting.

2.2. Onderwijsresultaten

We zijn nagegaan of het bestuur voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar heeft. Aan de hand van de standaard Resultaten hebben we dat onderzocht. In de volgende tabel staat ons oordeel.

Onderwijsresultaten	V		
	O	V	G
OR1 Resultaten		•	



Resultaten

Er is een passende plek voor iedere leerling met een extra ondersteuningsbehoefte

Voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, is een onderwijsplaats beschikbaar. Er is sprake van een veelheid en variatie van arrangementen. De onderlinge samenwerking is positief en betrokkenen staan allen voor de realisatie van de gezamenlijk gekozen doelen.

Het samenwerkingsverband vindt het ongewenst dat leerlingen thuiszitten en het probeert dat met de scholen zo goed mogelijk te voorkomen. Onderwijs aanbieden aan kinderen met (nu nog) ontheffing van de leerplicht, staat ook op de agenda van het samenwerkingsverband.

Orthopedagogisch-didactisch centrum nieuwe stijl

De inspectie is positief over het feit dat in de drie afdelingen van het samenwerkingsverband een voorziening voor crisisplaatsing is gerealiseerd, wat het risico op thuiszitters aanmerkelijk verkleint. Omdat het samenwerkingsverband dergelijke voorzieningen in stand houdt, waarbij leerlingen (tijdelijk) onderwijs ontvangen op een andere locatie dan de school waar zij staan ingeschreven, rijst de vraag of er voldoende kwaliteitsgaranties op die locaties zijn. Het samenwerkingsverband moet nagaan in hoeverre hier sprake is van orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) nieuwe stijl en of de inrichting daarvan wel voldoet aan de regels die de kwaliteit moeten garanderen. Mocht het hier gaan om dergelijke opdc's, dan ligt de verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit bij het bestuur van het samenwerkingsverband en is melding bij DUO verplicht.

Er leven zorgen over diversiteit tussen de drie afdelingen

Wij hebben bedenkingen gehoord en begrepen bij de huidige diversiteit tussen de afdelingen. Het lijkt erop dat leerlingen met vergelijkbare ondersteuningsvragen niet in iedere afdeling dezelfde mate van ondersteuning krijgen. Anders kunnen we niet verklaren waarom bijvoorbeeld de ene afdeling maximaal tien uur per week ondersteuning toekent aan een school, en een andere afdeling maximaal veertig uur per jaar. Het samenwerkingsverband heeft nu te beperkt zicht op deze verschillen. Het bestuur doet er goed aan dergelijke verschillen nadrukkelijk in kaart te brengen en minstens te toetsen aan het beginsel van gelijke kansen voor iedere leerling binnen het samenwerkingsverband. Een en ander is inherent aan de keuze voor drie, deels nogal autonome afdelingen. Juist waar de gekozen organisatie van het samenwerkingsverband de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs in belangrijke mate delegeert aan afzonderlijke schoolbesturen en afdelingen, is het van belang om zicht te krijgen op de (verschillen in) kwaliteit. Een inventarisatie van deze verschillen is inmiddels gestart, in het nieuwe ondersteuningsplan (2019-2023) werkt het samenwerkingsverband dit verder uit.

Samengaan speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs

Een belangrijke ontwikkeling is het samengaan van sbo en so. Een werkgroep op bestuurlijk niveau heeft zich bezighouden met de herpositionering van deze schoolsoorten. Het bestuur beoogt deskundigheid zo thuis nabij mogelijk beschikbaar te houden, ook wanneer de aantallen van desbetreffende scholen teruglopen tot onder hun opheffingsnormen.

Samenwerking met partners krijgt aandacht

Het samenwerkingsverband omvat verschillende gemeenten wat vraagt om goede communicatie en afspraken. Afspraken, overlegstructuren en -momenten zijn aanwezig, maar resultaten laten, ook volgens het bestuur, nog wat te wensen over. Er is nog winst te behalen in de samenwerking en de effecten hiervan. Het tijdig

inschakelen van expertise en communicatie over ieders inzet zijn verbeterpunten. In het bestuursbeleid van het samenwerkingsverband staat de relatie met alle gemeenten (jeugdhulp) als hoogste prioriteit genoteerd.

Basisondersteuning, extra ondersteuning, schoolondersteuningsprofielen en ontwikkelingsperspectieven beter bepalen

Enkele samenhangende kernthema's binnen passend onderwijs heeft het bestuur te vaag gedefinieerd. Zo is de basisondersteuning niet voldoende afgegrensd van de extra ondersteuning. Daarmee blijft er onduidelijkheid over de verplichtingen die gelden voor een ontwikkelingsperspectief en leven aangesloten schoolbesturen die verplichtingen niet voldoende na.

Ook de positie van het samenwerkingsverband, met taken en bevoegdheden voor het realiseren van passend onderwijs, is daarmee onvoldoende duidelijk.

Basisondersteuning is de ondersteuning die alle scholen in het samenwerkingsverband moeten bieden en die het samenwerkingsverband moet vaststellen in zijn ondersteuningsplan. Daarnaast kunnen scholen eventueel extra ondersteuning bieden, beschreven in hun schoolondersteuningsprofiel (sop). Daarin kunnen scholen onderling verschillen. Voor leerlingen die extra ondersteuning krijgen, dus ondersteuning krijgen uit het schoolondersteuningsprofiel, is altijd een ontwikkelingsperspectief verplicht. Daarvoor heeft de school instemming nodig van de ouders over de aanpak (handelingsdeel). Nu is dit recht van ouders onvoldoende gewaarborgd. Dit is vooral kwalijk als de ouders het niet eens zijn met de school. Ook missen ouders zo de mogelijkheid van overleg over de rest van het ontwikkelingsperspectief. Het samenwerkingsverband krijgt daardoor bovendien maar beperkt inzicht of alle leerlingen die behoefte hebben aan extra ondersteuning die ook krijgen en of het samenwerkingsverband zijn middelen voor extra ondersteuning ook doelmatig besteedt. Het verbaast ons dan ook niet dat de huidige profielen onvoldoende duidelijk zijn en dat de afgesproken bekendmaking ervan aan ouders (bijvoorbeeld via schoolgids en oudercontacten) beter kan. Ook horen we dat de werkelijkheid op scholen soms afwijkt van hun eigen profiel. Het samenwerkingsverband kan scholen in het nakomen van hun verplichtingen, beter ondersteunen.

2.3. Kwaliteitszorg en ambitie

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

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



Kwaliteitszorg

Zorg voor kwaliteit ontgroeit de kinderschoenen

Vonden we in 2015 nog dat het kwaliteitszorgsysteem in de kinderschoenen stond, inmiddels zorgt het samenwerkingsverband beter voor de kwaliteit door systematischer zelfevaluatie, planmatiger kwaliteitsverbetering, jaarlijkse verantwoording van gerealiseerde kwaliteit en borging van de gerealiseerde verbeteringen. Er is sinds vorig schooljaar een inzichtelijker verantwoording beschikbaar van het aanbod en de inzet van middelen door schoolbesturen (diversiteitsmeter en expertisescan). De dataverzameling daarvoor is robuuster geworden en biedt breder inzicht in wat scholen aan extra ondersteuning bieden en wat er met de middelen van het samenwerkingsverband gebeurt in de drie afdelingen en met welke resultaten.

Het samenwerkingsverband heeft nog geen consequenties verbonden aan bevindingen die eventueel wijzen op ondoelmatige inzet van de middelen. Daarmee zou het kwaliteitszorgsysteem een meer bestuurlijk en cyclisch karakter krijgen.

Kwaliteitscultuur

Rollen algemene ledenvergadering en raad van toezicht verduidelijken en afbakenen

De algemene ledenvergadering (alv) heeft besloten om per 1 augustus 2017 over te gaan tot herinrichting van het bestuursmodel. Daarbij is de toezichthoudende rol overgedragen aan een raad van toezicht (rvt). De alv behoudt haar bevoegdheden tot instemming met het ondersteuningsplan en de begroting, maar is vanaf dat moment geen intern toezichthouder meer. De rvt is samengesteld uit drie personen met de eis van beschikbare expertise op onderwijskundig, juridisch/economisch en zorg/maatschappelijk terrein. Deze scheiding van bestuurlijke taken en intern toezicht heeft de alv aangebracht om te voldoen aan artikel 17a WPO.

De ondersteuningsplanraad (opr) heeft daarbij afgezien van het recht om een lid van de rvt voor te dragen voor benoeming en gekozen voor een permanente afvaardiging in de benoemingsadviescommissie bij alle benoemingen.

Op dit moment is de scheiding van rollen en de daarmee samenhangende verschillen in taken en bevoegdheden tussen de algemene ledenvergadering, het dagelijks bestuur en de raad van

toezicht onderwerp voor nadere afspraken; dit is voor partijen nog niet op alle fronten voldoende helder. Opmerkelijk is over dit punt de mededeling in het jaarverslag 2017 (p. 14): 'Uitgangspunt en beoordelingskader van de raad vormt de code goed bestuur van de PO-Raad'. In deze code staat in artikel 2 immers dat gebruik daarvan voor de samenwerkingsverbanden niet zonder meer mogelijk is. Het bestuur moet dan zijn afwijkingen op die code beschrijven. Dat laat onverlet dat de verschillende codes goed bestuur behulpzaam kunnen zijn bij verduidelijking van de onderlinge rolverdeling.

Omgeving informeren kan verbeteren

We bevelen aan dat het samenwerkingsverband inventariseert welke kennis beschikbaar en bekend zou moeten zijn bij de verschillende doelgroepen en zo nodig een verbeterde aanpak ontwerpt voor voorlichting en communicatie.

Net als bij ons kwaliteitsonderzoek in 2015 hoorden we vanuit diverse geledingen (ouders, leraren, directeuren van scholen) opnieuw dat meer onderlinge samenwerking en (vooral) informatieuitwisseling gewenst is. We herkennen dat de informatievoorziening over passend onderwijs en over het samenwerkingsverband beter kan. Dit geldt dan in het bijzonder informatie aan betrokkenen die wat verder af staan van de netwerken die het samenwerkingsverband intensief onderhoudt en waarvan de deelnemers de nieuwsbrieven ontvangen, de website kennen, enz. We denken vooral aan ouders en leraren, maar ook aan maatschappelijke organisaties buiten het samenwerkingsverband, maar binnen de regio. Door het werken met drie afdelingen, drie afdelingsplannen die onderling verschillen en één ondersteuningsplan creëert het samenwerkingsverband zelf een complex geheel. Ook bij de betrokken scholen gaat de voorlichting niet altijd goed. Het ligt voor de hand dat het samenwerkingsverband nagaat en zo nodig corrigeert als de eigen afspraken, die schoolbesturen in het ondersteuningsplan ter zake maken, niet naleven. Een voorbeeld is de afspraak: 'Het schoolondersteuningsprofiel is een wettelijk verplicht document dat op de website van de school te vinden is'. Daaraan voldoen de aangesloten schoolbesturen maar in geringe mate. Dat is uiteraard niet bevorderlijk voor de informatievoorziening over passend onderwijs.

Verantwoording en dialoog

Basiskwaliteit is aanwezig, verbetering gewenst

Het bestuur van het samenwerkingsverband legt volgens de wettelijke voorschriften en afgesproken richtlijnen verantwoording af aan de intern toezichthouder, de overheid en de belanghebbenden. Het bestuur overlegt bovendien periodiek met de ondersteuningsplanraad en legt besluiten voor conform geldende wet- en regelgeving.

Het bestuursverslag naar hoger plan tillen

Wel merkt de inspectie daarbij op dat het bestuursverslag beperkt is: het bevat nauwelijks kwalitatieve informatie op basis van zelfevaluaties. Het bestuur kan een veel concreter beeld geven van de gang van zaken met passend onderwijs gedurende het verslagjaar door ook de kwalitatieve resultaten in samenhang met de (huidige) kwantitatieve resultaten te beschrijven. De inspectie verwacht dat het ingevoerde kwaliteitszorgsysteem het bestuur gaat helpen bij het rapporteren daarover. Terecht schrijft het bestuur in zijn jaarverslag over 2017 (p. 13): 'Een goede monitoring op kwaliteit en deelnamegetallen moet het gehele aanbod in evenwicht houden'.

Decentralisatie, maar zicht op besteding van de middelen

Het samenwerkingsverband kent een minimale overhead en weinig bureaucratie. Het verdeelt de financiële middelen over de schoolbesturen en vraagt de schoolbesturen een bestuursondersteuningsprofiel op te stellen waarin aanvullende afspraken met de scholen en de ondersteuningsstructuur zijn beschreven en hoe het schoolbestuur de verkregen financiële middelen inzet. Aan het eind van het schooljaar leggen de besturen verantwoording af aan het samenwerkingsverband over besteding van de middelen en bereikte resultaten. Het samenwerkingsverband handelt hiermee positief. Wel verwachten we dat het bestuur het detailniveau van de verantwoording van de besteding van de middelen verhoogt in de opeenvolgende jaarverslagen.

2.4. Resultaten verificatieonderzoek

Wij bezochten enkele scholen uit het samenwerkingsverband in het kader van verificatie. Dit zijn scholen van het bestuur van de Stichting Op Kop Openbaar Primair Onderwijs. Tijdens verificatieonderzoeken gaan we na of het bestuur van het samenwerkingsverband voldoende en juiste informatie heeft over het nakomen van afspraken uit het vigerende ondersteuningsplan door de aangesloten scholen (zie hoofdstuk 3).

Uit deze verificatieonderzoeken blijkt dat directies en intern begeleiders op deze scholen de meeste van de onderzochte afspraken niet naleven. We zien dit niet als weigering of onwil, maar het niet naleven vloeit ons inziens voort uit onbekendheid met de status van afspraken in het ondersteuningsplan en de afstand tussen beleid van het samenwerkingsverband en de werkvloer. De communicatie vanuit het bestuur van het samenwerkingsverband schiet hier tekort. Nodig is monitoring en handhaving van de afspraken en eventueel aanpassing van die afspraken.

We stellen vast dat het beeld dat het bestuur van het samenwerkingsverband heeft over de nakoming van die afspraken overwegend overeenkomt met deze bevindingen. Bij het opstellen

van het nieuwe ondersteuningsplan 2019-2023 zal het bestuur deze bevindingen verwerken door de afspraken te herzien of te herbevestigen. In zijn kwaliteitszorg zou het bestuur dan vervolgens de afspraken systematischer moeten monitoren en handhaven.

2.5. Financieel beheer

Wij baseren ons oordeel over het Financieel beheer op de onderliggende standaarden voor financiële continuïteit en rechtmatigheid. Wij geven in beginsel geen oordeel over financiële doelmatigheid.

Financieel beheer	V	
	O	V
FB1 Continuïteit		•
FB3 Rechtmatigheid		•



De financiële continuïteit en rechtmatigheid beoordelen we beide als voldoende. Het financieel beheer is dan ook voldoende.

Continuïteit

We beoordelen de financiële continuïteit als voldoende, omdat de financiële continuïteit van het onderwijs op basis van de beschikbare informatie niet op korte of middellange termijn (2 jaar) in het geding lijkt te zijn.

Wel wijzen wij op enkele aandachtspunten. Voor een volledige verantwoording in het jaarverslag is het nodig dat hierin zijn opgenomen: een duidelijke verbinding met de strategische doelstellingen, een toelichting inzake de belangrijke ontwikkelingen, een rapportage over de aanwezigheid en werking van interne risicobeheersings- en controlesystemen en de vermelding op welke wijze het samenwerkingsverband passende maatregelen treft om aan de risico's en onzekerheden het hoofd te bieden. Deze onderdelen van de verplichte continuïteitsparagraaf troffen we niet aan in de jaarverslagen over 2016 en 2017. We verwachten dat het bestuur hier gedegen aandacht aan besteedt in de volgende jaarverslagen. Zonder een volledige en duidelijke verantwoording is het door ontbrekende informatie niet mogelijk een beeld te krijgen van de sturing in de organisatie en van verwachte ontwikkelingen.

Doelmatigheid

Wij geven geen oordeel over de financiële doelmatigheid. Wel informeren wij bij het bestuur naar aspecten van doelmatigheid en gaan daarover zo nodig het gesprek aan. Bij Samenwerkingsverband PO 2203 Hooogeveen, Meppel, Steenwijk en omstreken kwamen de

volgende onderwerpen aan de orde:

*Verslag raad van toezicht ontbreekt over toezicht op doelmatige
aanwending van rijksmiddelen*

Volgens artikel 17c van de WPO is het de wettelijke taak van het bevoegd gezag om onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht mogelijk te maken. Bevoegdheden die hij moet beleggen bij de intern toezichthouder (raad van toezicht) zijn dan onder meer dat deze toe moet (kunnen) zien op de financiële doelmatigheid. De intern toezichthouder legt verantwoording af over de uitoefening van zijn bevoegdheden in het bestuursverslag. Deze verantwoording hebben wij niet aangetroffen in de bestuursverslag over 2016, en slechts beperkt summier in het bestuursverslag 2017. Per 1 augustus 2017 is de nieuwe raad van toezicht gestart. Wij verzoeken deze raad aandacht te besteden aan de doelmatigheid van de besteding en de verantwoording van zijn toezicht daarop in de bestuursverslagen vanaf 2017.

Rechtmatigheid

We beoordelen de financiële rechtmatigheid als voldoende. Ons oordeel bij deze standaard gaat enerzijds uit van de bevindingen van de instellingsaccountants uit het eerstelijnstoezicht op de financiën van het onderwijs. Anderzijds speelt aanvullende informatie een rol, zoals signalen en (lopende) onderzoeken op het gebied van financiële rechtmatigheid. Beide aspecten leiden gezamenlijk tot een gewogen oordeel. In het onderzoek bij het bestuur hebben zich aan ons geen gegevens voorgedaan die een positieve waardering van de financiële rechtmatigheid in de weg staan.

2.6. Vervolgtoezicht

De inspectie kijkt bij dit samenwerkingsverband voor het vervolgtoezicht op de kwaliteit (vooralsnog) niet af van de reguliere termijn van vier jaar. Een jaarlijkse risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht alsnog aan te scherpen.

3. Resultaten verificatieonderzoek

Wij bezochten enkele scholen uit het samenwerkingsverband in het kader van verificatie. Dit zijn scholen van het bestuur van de Stichting Op Kop Openbaar Primair Onderwijs. Tijdens verificatieonderzoeken gaan we na of het bestuur van het samenwerkingsverband voldoende en juiste informatie heeft over het nakomen van afspraken uit het vigerende ondersteuningsplan (op) door de aangesloten scholen. We zijn dit nagegaan op de Beatrixschool (13ZM), de Burgemeester Voetelinkschool (19RN) en de Lepelaar (11TC).

We onderzochten de volgende afspraken uit het ondersteuningsplan en we bespreken hieronder onze bevindingen per afspraak.

1. Thuiszitters

Afspraak: Er is altijd één plan en één verantwoordelijke voor de begeleiding van een thuiszittende leerling. De ouders zijn daarbij betrokken (op, blz 19).

Onze bevindingen: De onderzochte scholen hebben nauwelijks tot geen ervaring met de begeleiding van thuiszittende kinderen en zijn niet bekend met deze afspraak uit het ondersteuningsplan.

2. Samenwerking jeugdzorg

Afspraak: Het onderwijs en CJG werken samen, waarbij één professional verantwoordelijk is voor dat gezin, de zogenoemde zorgcoördinator. Die coördinator is tijdens het hele proces het aanspreekpunt voor de ouders. (op, blz.12).

Onze bevindingen: De scholen zien dit als een belangrijke wens, maar merken er in de praktijk weinig van.

3. Inzichtelijke schoolondersteuningsprofiel

Afspraak: Iedere school plaats zijn schoolondersteuningsprofiel in de schoolgids en doorgaans ook op de website, zodat voor iedereen (ouders, leerlingen en andere partijen) inzichtelijk is wat de mogelijkheden van de school zijn (op, blz. 36).

Onze bevindingen: De scholen leven deze afspraak niet na.

4. Extra ondersteuning

Afspraak: Het samenwerkingsverband onderscheidt een reeks van vormen van extra ondersteuning (op, blz. 22).

Onze bevindingen: Betrokkenen op de school zijn bekend met het onderscheid tussen basisondersteuning en (deze vormen van) extra ondersteuning. De scholen zien extra ondersteuning echter niet conform de wettelijke voorschriften.

5. Format ontwikkelingsperspectief

Afspraak: Er wordt voor het ontwikkelingsperspectief een uniform

format gehanteerd (op, blz. 33).

Onze bevindingen: Scholen werken met de ontwikkelingsperspectieven niet volgens deze norm van het samenwerkingsverband.

In onderstaande tabel vatten wij per afspraak samen of de scholen de afspraak naleven. Dit is geen oordeel over de scholen, maar een signaal of zij de onderzochte afspraken uit het ondersteuningsplan uitvoeren.

Afspraken	≠	=
1. Thuiszitters	•	
2. Samenwerking Jeugdzorg	•	
3. Schoolondersteuningsprofiel	•	
4. Extra ondersteuning	•	
5. Format ontwikkelingsperspectief	•	
6. Afstemming primair - voortgezet onderwijs bij zorgleerlingen		•
7. Kwaliteitszorg	•	

4. Reactie van het bestuur

In zijn reactie van 5 november 2018 schrijft het bestuur van het samenwerkingsverband dat uit het inspectierapport blijkt dat het bestuur op veel onderdelen de doelen van passend onderwijs onder controle heeft betreffende maatwerk, thuiszittersbeleid, onafhankelijk toezicht, ondersteuningsplanraad en het financiële meerjarenperspectief. Daarnaast geeft de inspectie het bestuur aanbevelingen waaraan aandacht besteed zou mogen worden. Het bestuur geeft daarop onderstaand in dezelfde volgorde een reactie.

2.2 Onderwijsresultaten

- De onderscheiden werkwijze van de drie afdelingen is vooral organisatorisch van aard en beoogt geen kwaliteitsverschillen te veroorzaken. Het bestuur constateert dat de uitwisseling van goede professionele praktijkervaring in volle gang is en dat de verschillen die bij de start in 2014 aantoonbaar waren, inmiddels verbleken. Voor de periode 2019-2023 wordt één ondersteuningsplan voorbereid, waarbij voor alle leerlingen gelijkwaardig passend onderwijs wordt aangeboden.
- De aansluiting van onderwijs en jeugdhulp is één van de speerpunten van het huidige beleid en van de komende planperiode.
- Een adequate verslaglegging in het ontwikkelingsperspectief (opp) voor de leerlingen die dat nodig hebben, is een uitvoeringstaak voor de aangesloten scholen. Het bestuur van het samenwerkingsverband neemt de aanbeveling over om hierop beter toe te zien, vooral op het aspect betrokkenheid van ouders.
- In het samenwerkingsverband is een format schoolondersteuningsprofiel beschikbaar. Het bestuur zal toezien op de opstelling en bekendmaking hiervan door de aangesloten scholen.

2.3 Kwaliteitszorg en ambitie

- De inrichting van de raad van toezicht is een stap vooruit als het gaat om de onafhankelijkheid van het intern toezicht. De positionering van deze raad en de aanpassing van de code goed bestuur hebben de aandacht van het bestuur. De oriëntatie op de taakstelling is een landelijk thema; de raad van toezicht onderhoudt hierover contact met de Vereniging Toezichthouders van Onderwijs Instellingen (VTOI). Het ontstaat daarmee de lokale vragen van dit samenwerkingsverband.
- De informatievoorziening vanuit het samenwerkingsverband naar interne en externe betrokkenen, heeft veel aandacht gekregen. Het bestuur zal onderzoeken hoe het komt dat de doorleiding naar diverse doelgroepen stagneert en wanneer dit duidelijk is, hierin verbetering aanbrengen. Juist de betrokkenheid van leraren in de uitvoeringspraktijk van passend onderwijs is tevens een van de speerpunten van beleid in de planperiode 2019-2023.

- Betreffende het bestuursverslag neemt het bestuur de aanbevelingen van de inspectie over.

2.4 Resultaten verificatieonderzoek

De aanbevelingen van de inspectie betreffen het verhelderen van de status van gemaakte afspraken aangaande onder andere het eerder genoemde opp en het sop. Deze afspraken met alle schoolbesturen zal het bestuur opnieuw onder de aandacht brengen.

2.5 Financieel beheer

De rapportage van de onafhankelijk intern toezichthouder (raad van toezicht) was uiteraard nog niet mogelijk, gezien de datum van oprichting. De aanbevelingen van de inspectie hieromtrent evenals die betreffende de continuïteitsparagraaf, neemt het bestuur over.

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

