Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Vereniging SWV PO De Eem

Onderzoek bestuur en samenwerkingsverband

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 13 september 2019

Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt het bestuur van een samenwerkingsverband passend onderwijs minstens één keer in de vier jaar. Dit jaar was het bestuur van Vereniging Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem aan de beurt. Dit is het bestuur van het samenwerkingsverband dat in de regio bekend staat als SWV de Eem.

We hebben onderzocht of het bestuur een samenwerkingsverband realiseert 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

Het samenwerkingsverband zoekt steeds een passende plek
Het samenwerkingsverband zorgt samen met de scholen voor veel verschillend aanbod voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Dit gaat steeds beter en het samenwerkingsverband zoekt nieuwe wegen om hulp dichter bij huis te organiseren.

Scholen krijgen netjes op tijd een beslissing als zij voor een leerling extra ondersteuning vragen
Als een school voor een leerling extra ondersteuning aanvraagt, dan houdt het samenwerkingsverband zich goed aan de wettelijk verplichte tijd die staat voor een beslissing.

Iedereen in het samenwerkingsverband weet elkaar goed te vinden
In het samenwerkingsverband kennen de mensen elkaar en zoekt men elkaar op. Er zijn 'korte lijntjes'. Ze werken goed samen voor de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

De samenwerking tussen het bestuur en de ondersteuningsplanraad is intensief
Het bestuur betrekt de ervaringen en inbreng van ouders en personeel van de scholen goed bij het samenwerkingsverband. Beide groepen zijn vertegenwoordigd in de ondersteuningsplanraad (een raad met

Vierjaarlijks onderzoek bestuur en samenwerkingsverband

Bestuur: Vereniging Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem

Bestuursnummer: 21446

Samenwerkingsverband: Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem

Gemeenten binnen de regio: Amersfoort, Baarn, Bunschoten-Spakenburg (Eemdijk), Leusden (Achterveld), Soest (Soesterberg) en Woudenberg.

Totaal aantal leerlingen: ruim 27.500

Lijst met bezochte scholen:
- Prins Willem Alexander (Brin: 08TE|C1)
- Kon. Wilhelmina (Brin: 14RD|C1)
- De Vuurvogel (Brin: 27NX|C1)

ouders en personeel van de scholen) en zijn een eerste aanspreekpunt. Maar ook breder dan deze raad haalt het samenwerkingsverband informatie op bij ouders en anderen die in contact zijn geweest met het samenwerkingsverband.

De financiën zijn in orde
Het financieel beheer van het bestuur van het samenwerkingsverband is in orde. Het bestuur weet hoeveel geld het nu en in de toekomst heeft om ervoor te zorgen dat de scholen passend onderwijs kunnen geven.

Wat kan beter

Intern toezicht kan meer onafhankelijk worden ingericht
Het bestuur van het samenwerkingsverband kan zich verbeteren door te regelen dat vooral onafhankelijke personen ('intern toezichthouders') nagaan of het bestuur zijn werk goed doet. Er is nu wel een onfhankelijk voorzitter, maar verder zijn het aangesloten schoolbestuurders die zelf voordeel of nadeel kunnen hebben van de besluiten van het bestuur van het samenwerkingsverband.

Beschrijving van de doelmatigheid van de bestedingen
Het zou goed zijn als de intern toezichthouder in het volgende jaarverslag iets schrijft waaruit blijkt of het geld wel op de goede plaats is besteed.

Wat moet beter

Overleg vergt aandacht
Het intern toezicht moet minimaal twee keer per jaar overleggen met de ondersteuningsplanraad. Dit gebeurt tot nu toe nog onvoldoende en moet het bestuur daarom verbeteren.

Ondersteuningsplan voldoet niet aan de voorschriften
Het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband voldoet niet aan sommige wettelijke eisen. Er ontbreekt informatie. Het bestuur moet dit herstellen.

Vervolg
Omdat we voldoende vertrouwen hebben in het bestuur van dit

samenwerkingsverband wijken wij niet af van het gewone toezicht. Dit betekent dat we het samenwerkingsverband over vier jaar weer bezoeken, tenzij dat eerder nodig is.

Inhoudsopgave

1.	Opzet vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten onderzoek op bestuursniveau	8
3.	Resultaten verificatieonderzoek	18
4.	Reactie van het bestuur	21

1. Opzet vierjaarlijks onderzoek

De inspectie heeft in de periode januari tot april 2019 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van Vereniging Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem.

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

Vier deelvragen
Een vierjaarlijks onderzoek voeren we uit aan de hand van vier deelvragen:

1. Stuurt 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?

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

Onderzoeksactiviteiten

Documentenanalyse
De informatie die bij de inspectie aanwezig is over het bestuur en het bijbehorende samenwerkingsverband, hebben we geanalyseerd. Het gaat bijvoorbeeld om het ondersteuningsplan 2019-2023, het jaarverslag 2017, resultaatsgegevens en signalen. Bij ons bezoek aan het samenwerkingsverband hebben we ook enkele leerlingdossiers met aanvragen voor toelaatbaarheid tot speciale voorzieningen bekeken en besproken.

Rondetafelgesprekken
Verder voerden we op 31 januari ter voorbereiding van het onderzoek op 6 maart, rondetafelgesprekken met betrokkenen over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. We spraken met een groep ouders, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen, en met enkele schoolleiders van scholen voor (speciaal) basisonderwijs en speciaal onderwijs.
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?

Onderzoeksplan
Hierna stelden we samen met het bestuur het definitieve plan vast voor het onderzoek op 6 maart 2019. Het bestuur heeft daarbij geen specifieke onderwerpen benoemd. Het onderzoeksplan is aangevuld met een bestuursgesprek op 17 april 2019 over enkele signalen die wij ontvingen uit basisscholen.

Verificatieonderzoek
We hebben dit onderzoek mede ingericht met een verificatieonderzoek. Het verificatieonderzoek is onderdeel van het onderzoek naar de kwaliteitszorg van het samenwerkingsverband. We gaan na of scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen. We verwachten van het bestuur van het samenwerkingsverband dat het zicht heeft op deze uitvoering in de praktijk en dat het hierop stuurt. Daarnaast geeft het ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen.

Onderzoeksdag
Op 6 maart 2019 voerden we gesprekken met de intern toezichthouder, een vertegenwoordiging van de ondersteuningsplanraad en met het bestuur van het samenwerkingsverband. Ook hielden we een uitgesteld rondetafelgesprek met leraren.
Hierna voerden we een bestuursgesprek waarin we naast een aantal resterende gespreksonderwerpen ook een terugkoppeling gaven over onze bevindingen uit de voorgaande onderzoeksactiviteiten.

Leeswijzer
In hoofdstuk 2 staan de 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:

- 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

Is de sturing op kwaliteit op orde en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Wij concluderen dat het bestuur van Vereniging Samenwerkingsverband Primair Onderwijs De Eem voldoende kwaliteit realiseert op alle zes standaarden waarop wij oordelen.

In onderstaande tabellen staan de oordelen, 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. Daarvoor hebben we de standaard Resultaten onderzocht. In de volgende tabel staat ons oordeel.

Onderwijsresultaten	V		
	O	V	G
OR1 Resultaten		●	

Resultaten
Vervult het bestuur zijn kerntaak en zorgt het dat er voor alle leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar is (OR1)?

Resultaten zijn voldoende maar met aandachtspunten
We beoordelen de resultaten van dit samenwerkingsverband als Voldoende, maar we benoemen daarbij hieronder enkele aandachtspunten.

Onvoldoende onderwijskwaliteit scholen vormt risico voor dekkend aanbod
Het samenwerkingsverband heeft als kerntaak om voor iedere leerling

een passend onderwijsplaats beschikbaar te hebben. Dit resultaat komt onder druk te staan op het moment dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften uit de regio op scholen zitten of naar scholen gaan, binnen of buiten de regio, waarvan de kwaliteit twijfelachtig is. Dit is bij dit samenwerkingsverband momenteel het geval bij een van de scholen voor speciaal onderwijs (so). Zeker waar het speciale scholen betreft, moet het bestuur zeer zorgvuldig handelen en eindigt zijn taak niet bij het toekennen van een toelaatbaarheidsverklaring. Voorkomen moet immers worden dat leerlingen met een door dit samenwerkingsverband verstrekte toelaatbaarheidsverklaring op een school komen of hun verblijf daar continueren als die school onderwijs biedt van onvoldoende kwaliteit. Deze leerlingen ontvangen dan waarschijnlijk geen passend onderwijs. Door ook op dit punt beleid te voeren, probeert het samenwerkingsverband te voorkomen dat het onvoldoende resultaten bereikt met zijn eigen kerntaak. In de praktijk betekent dit dat het samenwerkingsverband weet heeft van de kwaliteit van de speciale scholen, ouders daarover goed moet informeren bij hun schoolkeuze, en samen met het desbetreffende schoolbestuur werkt aan kwaliteitsverbetering binnen de samenwerkingsrelatie die het samenwerkingsverband onderhoudt. Dit is nu al voor een deel staande praktijk binnen dit samenwerkingsverband; het monitort met regelmaat de voortgang van leerlingen in het s(b)o, zoals beschreven in het ondersteuningsplan (pag. 47).

Dekkend aanbod wel beschikbaar maar thuisnabijheid kan verbeteren
Relatief veel leerlingen met extra onderwijsbehoeften gaan buiten de regio van het samenwerkingsverband naar een school. In het speciaal onderwijs betreft dit ongeveer de helft van de leerlingen; dat is twee keer zo veel als het landelijk gemiddelde. Dit is niet altijd minder thuisnabij, gezien de liggen van de regio ten opzichte van speciale scholen.
De evaluatie van de vorige ondersteuningsplanperiode analyseert en problematiseert dit grensverkeer nauwkeurig en nadrukkelijk. Het samenwerkingsverband streeft naar meer thuisnabij passend onderwijs en heeft dit in het nieuwe ondersteuningsplan 2019-2023 geprioriteerd. Het samenwerkingsverband zet hiervoor onder meer (innovatie)projecten op, maar ziet thuisnabijheid ook als een ingewikkelde kwestie in desbetreffende regio.

Deelname speciale scholen stijgt
Als wens heeft het samenwerkingsverband geformuleerd dat de deelname van leerlingen aan speciale scholen (so en sbo) zou moeten dalen, mede om meer thuisnabijheid te realiseren (ondersteuningsplan pag. 48). Dit is (nog) niet gerealiseerd; er is sprake van een (lichte) stijging van die deelname. Dit is een aandachtpunt voor het bestuur: of men stelt de ambitie bij, of men zorgt ervoor dat men dit zelfopgelegde doel realiseert.

Thuiszittersbeleid is actief, maar niet alle thuiszitters zijn in beeld
Het is de vraag of alle thuiszittende leerlingen in beeld zijn bij het samenwerkingsverband; we constateerden dat al eerder in 2015. Een van de oorzaken van deze onduidelijkheid is dat sommige gemeenten de gevraagde gegevens niet leveren. De directie gaf in 2015 aan de scholen nadrukkelijk te vragen dreigende thuiszitters ook direct bij het samenwerkingsverband te melden. Dit blijkt (nog) niet voldoende van de grond te zijn komen.
Wat betreft de wel bekende thuiszitters vindt er een actief verzuimbeleid vanuit het samenwerkingsverband plaats. Bij de vormgeving van dit beleid werkt het samenwerkingsverband nauw samen met de (meeste) gemeenten. In 2017 zijn regionaal afspraken vastgelegd over de registratie, doorzettingsmacht en vrijstellingen ('thuiszitterspact'). Gemeenten zouden geen vrijstellingen meer afgeven zonder betrokkenheid van het samenwerkingsverband. Of dit ook zo gebeurt, is niet bekend.

Samenwerking met jeugdhulp als ontwikkelpunt
Goede samenwerking van het samenwerkingsverband met de gemeenten en de jeugdhulp behoort tot de ambities van passend onderwijs. Volgens het jaarverslag 2017 en de zelfevaluatie van het vorige ondersteuningsplan stijgt de behoefte aan jeugdhulp binnen de regio in alle leeftijdscategorieën. Ook laat de zelfevaluatie zien dat bestuurders, directeuren, ib'ers, leraren en onderwijsondersteuners minder tevreden zijn over de meerwaarde van samenwerking met wijkteams. Het samenwerkingsverband heeft daarom zijn eerdere initiatieven versterkt om de samenwerking tussen onderwijs, jeugdhulp en de wijkteams te verbeteren. Dit verbeterproces in nog niet afgerond.

Ondersteuningsstructuur leidt naar maatwerk
Arrangeren is binnen dit samenwerkingsverband altijd maatwerk. Binnen zijn ondersteuningsroute gebruikt het samenwerkingsverband een 'intensiveringsmodel' in de vorm van een pyramide. De school staat centraal; deze moet preventief, laagdrempelig en snel passende ondersteuning realiseren. Hoe complexer de ondersteuningsvraag, hoe intensiever een school gebruik maakt van specialistische voorzieningen.
Iedere school heeft een onderwijsondersteuner vanuit het samenwerkingsverband. De onderwijsondersteuner is het eerste aanspreekpunt van scholen bij een ondersteuningsvraag. Daarnaast is er een aantal flexibel inzetbare onderwijsondersteuners.
Binnen iedere school is een Ondersteuningsteam (OT) ingericht bestaande uit de ouder(s) van de leerling, de leraar en ib'er, de onderwijsondersteuner van het samenwerkingsverband en een medewerker van het wijkteam/lokaal team. De school houdt relevante afspraken, interventies, evaluaties en opbrengsten bij in TOP-dossier.
We concluderen op basis van bovenstaande dat er een duidelijke en heldere ondersteuningsstructuur en -route aanwezig is voor zowel tlv's als arrangementen.

SWV De Eem ondersteunt ouders met het Informatiepunt Passend Onderwijs voor Ouders (het IPPOO). Hier kunnen ouders met al hun vragen en zorgen over passend onderwijs terecht. Het IPPOO organiseert ook informatie- en thema-avonden speciaal voor ouders.

Basisondersteuning
De basisondersteuning is duidelijk gedefinieerd, scholen weten waar ze aan toe zijn. Het samenwerkingsverband heeft een en ander geconcretiseerd in de zogenaamde 'tien beloftes'. Deze zijn gericht op handelingsgericht werken, een preventieve aanpak in de groepen en professionaliteit van leraren. Of scholen echt aan de basisondersteuning voldoen, heeft voortdurend de aandacht, en evaluatieve informatie daarover bereikt het bestuur van het samenwerkingsverband onder andere via de onderwijsondersteuners. Steun door het samenwerkingsverband bij de basisondersteuning moet in de periode van het nieuwe ondersteuningsplan afnemen; de inspectie gaat ervan uit dat het bestuur de gevolgen van deze overgang naar vermindering van zijn steun, nauwkeurig monitort.

Toeleiding naar extra ondersteuning verloopt soepel
De procedures voor het verkrijgen van een toelaatbaarheidsverklaring en voor een terugplaatsing vanuit het speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs heeft het samenwerkingsverband aan termijnen gebonden en vastgelegd in duidelijke stroomschema's. Het samenwerkingsverband kan voor iedere leerling voor wie extra ondersteuning is aangevraagd, aantonen dat ten minste de wettelijk voorgeschreven termijnen gehaald zijn en dat de leerling geplaatst is in lijn met zijn ondersteuningsbehoefte.

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, waarbij we antwoorden geven op de deelvragen.

In het eerste vierjaarlijks onderzoek op bestuursniveau geven we geen oordeel op het kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie. We geven alleen een oordeel op de drie standaarden afzonderlijk inclusief een toelichting.

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

Kwaliteitszorg
Stuurt het bestuur voldoende op de (zorg voor de) kwaliteit van de uitvoering van zijn taken (KA1)?

Kwaliteitszorg voortvarend opgepakt
We beoordelen de kwaliteitszorg als Voldoende. Constateerden we in ons rapport van 2015 dat de kwaliteitszorg in opbouw was, nu stellen we vast dat het bestuur zijn kwaliteitszorgsysteem stevig ontwikkelt en deze ontwikkeling nog verder doorzet met het nieuwe ondersteuningsplan.

Goed op de hoogte
Het samenwerkingsverband is goed op de hoogte van wat er speelt met behulp van zijn kwaliteitszorgsysteem en een (extern) evaluatierapport over de vorige ondersteuningsplanperiode.
Het samenwerkingsverband omschrijft zijn kwaliteitszorg als de motor voor organisatieontwikkeling. De pdca-cyclus, concreet bestaande uit het ondersteuningsplan, de jaarplannen, de managementrapportages (maraps) en de jaarverslagen, staat centraal in het kwaliteitszorgsysteem en het bestuur leeft die cyclus duidelijk voor. Naast borging van zijn aanpak werkt het bestuur aan een verdere doorvertaling van zijn kwaliteitszorgsysteem naar het niveau van de deelgebieden.
Alle ontwikkelingen en de waarderingen daarvan staan helder beschreven en het bestuur biedt ook inzage in een groot aantal feitelijkheden: harde en zachte data zijn beide beschikbaar en er zijn veel cijfers ter onderbouwing. De kwaliteitszorg maakt op ons een zeer geordende indruk.

Per aangesloten school heeft het bestuur eveneens een dataoverzicht. Het samenwerkingsverband voert met iedere school daarover een jaarlijks gesprek waarbij ook het schoolondersteuningsprofiel aan bod komt. Van alles zijn verslagen beschikbaar ten behoeve van de individuele school en de evaluatie van het samenwerkingsverband zelf.

TOP-dossier in gebruik genomen
Een goede ontwikkeling zal nog kunnen zijn dat het samenwerkingsverband niet alleen activiteiten voor passend onderwijs beschrijft, maar ook de doelrealisatie probeert vast te stellen. Met het invoeren van een digitaal systeem voor het aanvragen en toekennen van extra ondersteuning (het eerder genoemde TOP-dossier) verwacht het samenwerkingsverband op termijn meer zicht te krijgen op de resultaten van de extra ondersteuning en de tevredenheid van bijvoorbeeld ouders over de ondersteuning aan hun kind. Het zicht dat de directeur-bestuurder heeft over de realisatie van de doelen uit het ondersteuningsplan gebruikt zij om te sturen op verdere verbetering.

Kwaliteitscultuur
Heeft het bestuur een professionele kwaliteitscultuur en functioneert het transparant en integer (KA2)?

SWV De Eem is een professioneel samenwerkingsverband
Het samenwerkingsverband beschikt over een uitgebreide en professionele organisatie met een positieve werksfeer. Samenwerken staat hoog op de agenda. Het samenwerkingsverband heeft een stafdienst waarin deskundigen van het samenwerkingsverband samenwerken voor scholen uit een of meer wijken/gemeenten. Het bestuur bevordert de professionalisering van zijn medewerkers met scholingen en intervisie, bijvoorbeeld op het gebied van preventief werken, servicegerichtheid en 'easycratisch' werken.
Ook organiseert het samenwerkingsverband veel netwerk- en scholingsbijeenkomsten voor een brede doelgroep en passend bij de doelen uit het ondersteuningsplan. Zo zijn er ib-directiedagen, informatiebijeenkomsten voor ouders, inhoudelijke bijeenkomsten voor schoolfunctionarissen, trainingen op specifieke thema's en jaarlijkse sop-gesprekken tussen het samenwerkingsverband en de scholen. Tot slot organiseert het samenwerkingsverband vijf tot zes keer per jaar directiekringen waaraan directieleden van de (ruim 130) scholen op inschrijving kunnen deelnemen.

Het samenwerkingsverband kan het intern toezicht meer onafhankelijk organiseren en kaderen
Het samenwerkingsverband heeft de vereniging als organisatievorm. De algemene ledenvergadering (alv) bestaat uit de deelnemende schoolbesturen en is belast met het goedkeuren van het ondersteuningsplan en de meerjarenbegroting van het samenwerkingsverband. De lage opkomst van het aantal leden bij de ledenvergaderingen is een punt van aandacht.
De directeur-bestuurder vormt, sinds de nieuwe governancestructuur van 2018, het bestuur en is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding. Uit de algemene ledenvergadering is een vertegenwoordiging gekozen die toeziet op het functioneren van het (bestuur van het) samenwerkingsverband, te weten, de Commissie van Toezicht (CvT) met een onafhankelijk voorzitter. Daarmee zijn het bestuur en het intern toezicht organiek van elkaar gescheiden. Deze CvT werkt (nog) niet met een intern toezichtkader.

Met de huidige bestuurlijke inrichting voldoet het bestuur aan de wettelijke voorschriften voor de scheiding van intern toezicht en bestuur. Wel zien wij enkele risico's voor de uitvoering van goed bestuur. Zo hebben wij met het bestuur en de CvT gesproken over de dubbele petten die schoolbestuurders binnen het samenwerkingsverband hebben. Enerzijds zijn de schoolbestuurders belanghebbenden bij het beleid van het samenwerkingsverband en moeten zij onderdelen van het beleid uitvoeren op hun scholen. Anderzijds zijn enkele schoolbestuurders ook intern toezichthouder en zien zij toe op de directeur-bestuurder in diens sturende rol met

betrekking tot de uitvoering van het ondersteuningsplan. Wij zijn van mening dat het samenwerkingsverband dit beter kan inrichten, om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Bovendien stijgt de geloofwaardigheid van de intern toezichthouder wanneer sprake is van aantoonbare onafhankelijkheid.
Daarnaast achten wij het voor de werking van goed bestuur van belang dat de (directeur-)bestuurder kan besturen zonder de kans te lopen dat deze in een positie komt dat zij moet interveniëren op een schoolbestuurder, terwijl de (directeur-)bestuurder anderzijds zich aan dezelfde persoon, die tevens toezichthouder en daarmee haar werkgever is, over zijn werkzaamheden moet verantwoorden. Wij vinden dat het samenwerkingsverband dit beter kan inrichten om te bevorderen dat de directeur-bestuurder haar rol richting de schoolbestuurders geheel vrij kan vervullen.
Het streven van het bevoegd gezag is om de komende jaren de CvT uit een meerderheid van onafhankelijk maatschappelijk betrokken toezichthouders te laten bestaan; een ambitie die de inspectie graag onderschrijft.

Ondersteuningsplanraad is goed betrokken
Het bestuur overlegt vier keer per jaar met de ondersteuningsplanraad en legt besluiten voor conform geldende wet- en regelgeving. De raad is goed geïnformeerd en krijgt in open gesprekken van het bestuur alle ruimte voor inbreng. De raad is sterk zelfwervend en (bijna altijd) voltallig.
Het nieuwste ondersteuningsplan is tot stand gekomen via een gedegen voortraject waarin veel informatie is opgehaald uit de scholen, de organisatie zelf en bij de ouders. Het bestuur heeft goed geluisterd naar de werkvloer en goed gecommuniceerd met de ondersteuningsplanraad.
Over de invoering van TOP-dossier is de raad kritisch en houdt het de komende jaren de vinger aan de pols. Jaarverslagen en -begrotingen staan op de agenda en de raad kijkt kritisch mee.
Voor de profielen van toezichthouders en de bestuurder is de raad om instemming gevraagd.

Verantwoording en dialoog
Communiceert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen (KA3)?

Het jaarverslag is informatief
Het bestuur legt volgens de wettelijke voorschriften en afgesproken richtlijnen verantwoording af aan de intern toezichthouder, de overheid en andere belanghebbenden. Daarbij geeft het bestuur relevante informatie over de doelen waaraan het samenwerkingsverband heeft gewerkt. Dit kan een meer verantwoordend karakter krijgen wanneer het bestuur ook conclusies in het jaarverslag opneemt over de mate waarin de doelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.
In het bestuursverslag ontbreekt een verslag van de intern

toezichthouder waarin deze verantwoording aflegt over zijn handelen en over de resultaten die dat heeft opgeleverd (zie ook paragraaf FB1 verderop).

Het bestuur voert een actieve dialoog
Het bestuur overlegt periodiek met de ondersteuningsplanraad en legt besluiten aan de raad voor conform geldende wet- en regelgeving. Het bestuur moet nog wel regelen dat de intern toezichthouder jaarlijks twee keer moet overleggen met de ondersteuningsplanraad; nu is slechts een keer per jaar een (te beperkt) contact geregeld (artikel 17c lid 5 WPO).
Daarnaast voert het bestuur een dialoog met de gemeenten en betrekt het samenwerkingsverband ook betrokkenen uit de scholen en schoolbesturen over het nieuwe ondersteuningsplan. Hiermee bevordert het bestuur dat er breed draagvlak is voor het nieuwe ondersteuningsplan.

2.4. Resultaten verificatieonderzoek

Wij bezochten enkele scholen uit het samenwerkingsverband voor een verificatieonderzoek. Dit zijn scholen van Stichting voor Protestants Christelijk Basisonderwijs Amersfoort (bestuursnummer: 30010). Tijdens verificatieonderzoeken gaan we na of de aangesloten scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen (zie hoofdstuk 3).

We stellen vast dat:
1. de bezochte scholen alle onderzochte afspraken uit het ondersteuningsplan voldoende naleven;
2. het beeld dat het bestuur van het samenwerkingsverband heeft over het nakomen van de afspraken overeenkomt met onze bevindingen.

2.5. Financieel beheer

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

Financieel beheer	V	
	O	V
FB1 Continuïteit		●
FB2 Doelmatigheid	Geen oordeel	
FB3 Rechtmatigheid		●

De financiële continuïteit en rechtmatigheid beoordelen we beide als

Voldoende. Het Financieel beheer is daarmee Voldoende.

Continuïteit
Wij beoordelen de financiële continuïteit als Voldoende. Er zijn geen indicaties van financiële risico's voor de continuïteit binnen nu en twee jaar. Ons onderzoek bevestigt dat beeld.

Voor een volledige verantwoording in het jaarverslag is het nodig dat de continuïteitsparagraaf alle benodigde onderdelen bevat. Wat we niet aantroffen in de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag over 2017 is een verslag van de intern toezichthouder waarin is opgenomen op welke wijze deze het bestuur ondersteunt en/of adviseert over beleidsvraagstukken en financiële problematiek wanneer dit aan de orde is en welk resultaat dit handelen heeft opgeleverd.
We geven het bestuur opdracht deze omissie te corrigeren in het eerstvolgende jaarverslag.

Verder geven wij het bestuur in overweging de continuïteitsparagraaf te verbeteren door naast de beschrijving van het interne risicobeheersings- en controlesysteem ook aandacht te besteden aan de wijze waarop het interne risicobeheersingssysteem in de praktijk functioneert en welke resultaten met het systeem zijn bereikt.

De beide verbeterpunten op basis van het jaarverslag 2017 heeft het bestuur al opgenomen in het jaarverslag 2018.

Doelmatigheid
Wij geven geen oordeel over de financiële doelmatigheid. Wel gaan wij zo nodig het gesprek aan over onderwerpen die de doelmatigheid raken. Bij dit samenwerkingsverband kwam het volgende onderwerp aan de orde:

Verslag intern toezichthouder over toezicht op doelmatig gebruik van rijksmiddelen
Het is de wettelijke taak van het samenwerkingsverband om onafhankelijk en deugdelijk intern toezicht mogelijk te maken. Bevoegdheden die hij moet beleggen bij de intern toezichthouder zijn onder meer dat deze moet toezien op de financiële doelmatigheid. De intern toezichthouder legt verantwoording af over de uitoefening van zijn bevoegdheden in het bestuursverslag. De verantwoording over het toezicht op doelmatigheid hebben wij niet aangetroffen in het bestuursverslag over 2017. Wij verzoeken de intern toezichthouder aandacht te besteden aan de doelmatigheid van de besteding en de verantwoording van zijn toezicht daarop in de bestuursverslagen vanaf 2018.

Rechtmatigheid
Wij beoordelen de financiële rechtmatigheid voor dit samenwerkingsverband als Voldoende. We baseren ons hierbij op de bevindingen van de instellingsaccountants uit het eerstelijnstoezicht

op de financiën van het onderwijs. Daarnaast speelt aanvullende informatie een rol, zoals signalen en (lopende) onderzoeken op het gebied van de financiële rechtmatigheid. In het onderzoek bij dit samenwerkingsverband leidt de weging van de beschikbare informatie tot een positief oordeel. Wel zijn we met het bestuur in gesprek gegaan over de rechtmatigheid van een besteding in relatie tot particulier onderwijs. Het bestuur heeft de financiering van desbetreffende arrangementen per 1 februari 2019 stopgezet.

2.6. Afspraken over vervolgtoezicht

De inspectie wijkt 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.
Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur enkele herstelopdrachten die in onderstaand schema staan vermeld.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
KA3 Verantwoording en dialoog Binnen het samenwerkingsverband is afgesproken dat er jaarlijks overleg plaatsvindt van Commissie van Toezicht met de ondersteuningsplanraad. Dit is niet voldoende frequent (artikel 17c lid 5 WPO).	Het bestuur draagt er zorg voor dat het intern toezichthoudend orgaan (en niet enkel een vertegenwoordiging, zoals de voorzitter) ten minste tweemaal per jaar overleg pleegt met de ondersteuningsplanraad. We verwachten van het bestuur dat het aantoont dat dit overleg daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Dit kan het bestuur doen door hierover te rapporteren in het jaarverslag.	We vertrouwen erop dat het bestuur dit oppakt en komen er niet meer actief op terug
Voorschriften ondersteuningsplan:		
In het ondersteuningsplan ontbreekt informatie over de bekostigingsafspraken binnen het samenwerkingsverband. Daarmee voldoet het bestuur niet aan de artikel 18a de leden 8g t/m 8j van de WPO.	Het bestuur voegt de ontbrekende teksten toe aan het ondersteuningsplan. Binnen vier weken na vaststelling van dit rapport stuurt het bestuur het bijgestelde ondersteuningsplan naar de inspectie.	We vertrouwen erop dat het bestuur het oppakt en komen er niet meer actief op terug.

3. Resultaten verificatieonderzoek

Wij bezochten enkele scholen uit het samenwerkingsverband voor een verificatieonderzoek. Dit zijn scholen van Stichting voor Protestants Christelijk Basisonderwijs Amersfoort (bestuursnummer: 30010). Tijdens verificatieonderzoeken gaan we na of scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen. We verwachten van het bestuur van het samenwerkingsverband dat het zicht heeft op deze uitvoering in de praktijk en dat het hierop stuurt.

We zijn dit nagegaan op de volgende (speciale) basisscholen:
- Prins Willem Alexander, locatie Beekenstein (Brin: 08TE|C1);
- Kon. Wilhelmina (Brin: 14RD|C1);
- De Vuurvogel (Brin: 27NX|C1).

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

1. Handelingsgericht werken

Afspraak:

Scholen werken preventief en handelingsgericht binnen de vastgestelde ondersteuningsstructuur van het samenwerkingsverband. De onderwijsondersteuner helpt hierbij door ondersteuning en expertise inzet. (OP, p. 26.)

Onze bevindingen:

De drie bezochte scholen werken via de handelingsgerichte cyclus, in het bijzonder door leerlingen tijdens de lessen bewust te maken van de geleerde doelen en het bereiken daarvan te controleren tijdens de les. Daarnaast wegen de scholen af welke doelen van belang zijn voor de groep om extra aandacht aan te geven en welke iets minder intensief behandeld kunnen worden. Inzet van remedial teaching en verlengde instructie zijn mogelijk als de leraar de doelen niet bereikt met een leerling.

De onderwijsondersteuner vanuit het samenwerkingsverband helpt daarbij met regelmatig sparren, een telefonisch consult of door aan te schuiven bij een ondersteuningsoverleg. Ook observeert de ondersteuner zo nodig (preventief) in de klas en denkt mee welk traject of welke begeleiding nodig is bij een ondersteuningsvraag, coacht en ondersteunt om de basisondersteuning te helpen optimaliseren. Verder vervult de onderwijsondersteuner de rol van mediator wanneer school en ouders verschillen in mening over wat het beste is voor een bepaald kind. Ook bij thuiszitters biedt de onderwijsondersteuner hulp. Scholen zijn positief over de onderwijsondersteuners. Als scholen soms merken dat tussen onderwijsondersteuners (teveel) verschillen bestaan, lossen zij dit op door zelf extra gesprekken met de onderwijsondersteuner te plannen zodat deze al op voorhand kan meedenken. Wel merkt een school dat het samenwerkingsverband de laatste tijd soms meer procedureel dan inhoudelijk opereert.

2. Schoolondersteuningsprofiel

Afspraak:

Scholen stellen eens per vier jaar het schoolondersteuningsprofiel (sop) vast en vullen hiertoe het sop-instrument in. Het sop is opgesteld conform de afspraken vanuit het samenwerkingsverband en kan jaarlijks worden geüpdatet. Jaarlijks vindt er een sop-gesprek plaats tussen samenwerkingsverband en school over de basisondersteuning en extra ondersteuningsmogelijkheden binnen de school. Op verzoek van school en/of samenwerkingsverband wordt de bestuurder van betreffende school uitgenodigd aan te sluiten bij dit gesprek. (OP, p. 30.) Scholen hebben een actueel sop (adviesrecht MR), gedragen door het hele team. (OP, p. 33.)

Onze bevindingen:

De drie scholen stellen eens per vier jaar het schoolondersteuningsprofiel (sop) vast, zorgen jaarlijks voor een update en gebruiken het sop-instrument. Jaarlijks vindt een sop-gesprek plaats tussen het samenwerkingsverband (i.c. de onderwijsondersteuner) en iedere individuele school over de basisondersteuning en de extra ondersteuningsmogelijkheden binnen de school. De sop's zijn daardoor steeds zoveel mogelijk actueel.
De sop's staat niet in de schoolplannen, maar zijn te vinden op de websites van de scholen.

3. Ontwikkelingsperspectief

Afspraak:

Aan de inzet van extra ondersteuningsmiddelen ligt een ontwikkelingsperspectief (opp) per leerling ten grondslag, met een akkoord van ouders op het handelingsdeel. Scholen evalueren het opp minimaal één keer per jaar met ouders. Scholen gebruiken TOP-dossier voor het opstellen en het actualiseren van het opp. *(OP, p. 24.)*

Onze bevindingen:

De drie scholen stellen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften een ontwikkelingsperspectief (opp) vast nadat de ouders hebben ingestemd met het handelingsdeel (het plan van aanpak) daarvan.
De scholen voldoen aan de eis om de opp's minimaal één keer per jaar te evalueren met de ouders; in de praktijk gebeurt dit zelfs minimaal twee keer tot soms zelfs vier keer per jaar.

De drie scholen zijn in verschillende stadia van het werken met TOP-dossier. Men snapt de meerwaarde van TOP-dossier, maar op dit moment ervaart men het nog als (erg) vertragend en ervaren de scholen veel administratief werk.

4. Relatie met ouders

Afspraak:

Scholen investeren nadrukkelijk in de relatie met ouders en betrekken ouders actief als partner bij het onderwijsleerproces van hun kind. Wanneer blijkt dat er sprake is van een situatie met extra behoeften

op terreinen als onderwijs, opgroeien en opvoeden wordt de relatie met ouders verder geïntensiveerd. Ouders zijn aanwezig bij besprekingen (in school) over hun kind en bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief. (OP, p. 62.)

Onze bevindingen:

De drie scholen investeren nadrukkelijk in de relatie met ouders en betrekken deze actief als partner bij het onderwijsleerproces van hun kind. Vier oudergesprekken per jaar zijn geen uitzondering en ook huisbezoeken vinden plaats. Indien er extra ondersteuningsbehoeften zijn, dan nodigen de scholen de ouders uit voor een overleg, soms met het wijkteam of de onderwijsondersteuner van het samenwerkingsverband erbij. Men onderzoekt dan met elkaar wat er nodig is en of de school een deskundige (bijv. orthopedagoog) moet inschakelen. Indien gewenst maken scholen en ouders afspraken over de hulp die ouders thuis kunnen geven. Ouders zijn aanwezig bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief. Zo is de kans groter dat de ondersteuning slaagt. Soms reageren ouders helaas niet of nauwelijks op een uitnodiging om een ondersteuningsoverleg bij te wonen.

Tabel verificatie afspraken

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 naleven.

Afspraken	≠	=
1. Handelingsgericht werken		•
2. Schoolondersteuningsprofiel		•
3. Ontwikkelingsperspectief		•
4. Relatie met ouders		•

Conclusie

We stellen vast dat de scholen de vier onderzochte afspraken naleven.

4 . Reactie van het bestuur

In een schriftelijke reactie d.d. 14 augustus 2019 merkt het bestuur op met een goed gevoel terug te kijken op de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van dit vierjaarlijks onderzoek. Van de deelnemers aan de rondetafelgesprekken heeft het bestuur ook gehoord dat de sfeer heel prettig en hartelijk was, dat het uitnodigde om in alle openheid te kunnen reflecteren en spreken.

In grote lijnen leest het bestuur in de conceptrapportage terug wat ook “ons eigen beeld is van wie we zijn, wat we doen en waar we (voor) staan. Er zaten in die zin geen verrassingen in de terugkoppeling, noch in het rapport en dat is heel plezierig natuurlijk.”

In zijn reactie met aanscherpingen en kanttekeningen bij het conceptrapport is te lezen welke punten volgens het bestuur in de gehele context een ander beeld geven en welke benoemde aandachtspunten het samenwerkingsverband al heeft ‘opgepakt’, die namelijk al in ontwikkeling waren, los van het vierjaarlijks onderzoek. Het bestuur verwacht dan ook, dat de inspectie deze punten nuanceert in het rapport.

De genoemde punten over de basisondersteuning en het jaarverslag die nog geen vorm hebben gekregen, hebben de aandacht van het bestuur.

Wat de benoemde tekortkomingen betreft, gaat het bestuur ervan uit, dat KA3 Verantwoording en dialoog kan worden afgevoerd met de aanvullingen die gegeven zijn.

De bekostigingsafspraken ontbreken inderdaad in het ondersteuningsplan, ze staan wel in de financiële paragraaf bij de meerjarenbegroting, maar deze is in het geheel niet opgenomen. Dit zal het bestuur z.s.m. toevoegen aan het ondersteuningsplan.

In de gesprekken met de inspecteurs was een terugkerend onderwerp de bestuurlijke verantwoordelijkheid, waarbij het niet ging om het feit dat het bestuur die niet oppakte, maar er aandacht voor zou moeten zijn of die wel door de goede bestuurder werd opgepakt.

De gesprekken haakten aan bij de gesprekken die het bestuur over dit onderwerp gevoerd heeft met de onafhankelijk voorzitter van de Commissie van Toezicht (CvT) en de CvT. Het heeft het bestuur opnieuw bewust gemaakt dat signaleren en acteren niet altijd ook oplossen betekent. Een inzicht dat weer is geactiveerd, waarvoor het bestuur de inspectie bedankt.

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