



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## Stichting Leerlingzorg Primair Onderwijs Almere

**Onderzoek bestuur en  
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 19 mei 2020

# Samenvatting

De Inspectie van het Onderwijs bezoekt het bestuur van een samenwerkingsverband passend onderwijs minstens een keer in de vier jaar. Dit jaar was het bestuur van de Stichting Leerlingzorg Primair Onderwijs Almere aan de beurt. Dit is het bestuur van het samenwerkingsverband passend onderwijs Almere.

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?**

### *De scholen en het samenwerkingsverband hebben goed contact*

De medewerkers van het samenwerkingsverband helpen een school goed door ondersteuning te bieden wanneer een leerling meer ondersteuning nodig heeft dan de school op dat moment kan bieden. Samen werken zij dan aan passende oplossingen. Ook zijn er verschillende soorten speciale scholen waar de leerling zo nodig naartoe kan.

### *Alle leerlingen naar school*

We zien dat het samenwerkingsverband zijn best doet en er in slaagt leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte een passende plaats in het onderwijs te bieden. Soms kan dat niet binnen het samenwerkingsverband zelf of in een school in de wijk waar de leerling woont. Als een leerling naar een speciale school moet of een bepaalde behandeling moet ondergaan en het duurt enige tijd voor er plaats is, dan geeft het samenwerkingsverband de school extra steun om de wachttijd te overbruggen.

We hebben vastgesteld dat er geen geregistreerde thuiszitters zijn aan wie het samenwerkingsverband geen plaats biedt.

### *Samenwerking met gemeente en jeugdhulp*

Het samenwerkingsverband probeert goede afspraken met de gemeenten over jeugdhulp te maken en dat lukt meestal ook.

## **Vierjaarlijks onderzoek bestuur en samenwerkingsverband**

Bestuur: Stichting Leerlingzorg  
Primair Onderwijs Almere  
Bestuursnummer: 21642

---

Samenwerkingsverband: Stichting  
Leerlingzorg Primair Onderwijs  
Almere (PO2401)

Gemeente binnen de regio: Almere

Totaal aantal leerlingen: ruim 20.500

Bezochte scholen:

- De Kraanvogel (25KT)
- De Archipel (26PH)

De gemeente heeft overleg met het samenwerkingsverband over zijn plannen en het eigen beleid in het sociaal domein, zoals onderwijs, jeugdhulp en welzijnswerk. Alle betrokken deelnemers zijn te spreken over de samenwerking.

*Het samenwerkingsverband is financieel gezond*

Het bestuur kan nu en in de nabije toekomst voldoen aan de financiële verplichtingen om scholen te ondersteunen in het bieden van passend onderwijs.

Het bestuur krijgt en besteedt het geld dat het van de rijksoverheid krijgt volgens de wettelijke eisen.

**Wat kan beter?**

*Deelname van het onderwijs in de wijkaanpak wisselend*

In Almere is gekozen voor een integrale wijkaanpak van onderwijs, zorg en welzijn. Voor passend onderwijs betekent dit dat scholen binnen een wijk samenwerken. Scholen kunnen of willen soms niet deelnemen aan het wijkoverleg tussen de scholen. In een van de wijken ligt het wijkoverleg al enige tijd stil en in een andere wijk nemen sommige scholen niet of nauwelijks deel aan het wijkoverleg. Het samenwerkingsverband zou er meer op kunnen aansturen dat alle scholen deelnemen.

*Intern toezicht kan nog onafhankelijker*

De Ledenraad die toezicht houdt op het bestuur kent nu twee onafhankelijke leden, namelijk de voorzitter en een lid op voordracht van de ondersteuningsplanraad. Het bestuur en de Algemene Ledenvergadering kunnen de onafhankelijkheid van het intern toezichtsorgaan verder bevorderen door nog meer leden te benoemen die niet aan een schoolbestuur zijn verbonden. De geloofwaardigheid van het eigen toezicht op het bestuur neemt dan verder toe. Het bestuur en de Ledenraad denken daar trouwens al over na.

*Een aantal onderdelen in het bestuursverslag kan beter*

De Ledenraad die namens de schoolbesturen de kwaliteit van het bestuur bewaakt, moet in het jaarverslag verantwoording afleggen over zijn handelen en de resultaten die dat opleverde. In het jaarverslag kan de Ledenraad beter uitleggen hoe hij er op let dat met

het overheidsgeld dat het bestuur ontvangt, goede resultaten worden bereikt. Ook kan de Ledenraad in het volgende jaarverslag beter opschrijven hoe hij het bestuur ondersteunt en/of adviseert.

*Het ondersteuningsplan kan op onderdelen beter*

Het samenwerkingsverband werkt aan de hand van een ondersteuningsplan voor vier jaar waarin de afspraken staan die de schoolbesturen met elkaar over passend onderwijs hebben gemaakt. In het plan kan beter duidelijk worden gemaakt welke ondersteuning alle scholen aan al hun leerlingen zelfstandig moeten kunnen bieden zonder de hulp van het samenwerkingsverband.

**Wat moet beter?**

*Scherpere getalsmatige doelen*

In het ondersteuningsplan moet het samenwerkingsverband duidelijker maken hoeveel hulp en ondersteuning het samenwerkingsverband wil bieden en voor hoeveel leerlingen het die ondersteuning kan leveren.

**Vervolg**

Wij handhaven voor het bestuur van dit samenwerkingsverband het reguliere 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        | 16 |
| 4. | Reactie van het bestuur                | 19 |

# 1. Opzet vierjaarlijks onderzoek

De inspectie heeft in de periode februari en maart 2020 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van de Stichting Leerlingzorg Primair Onderwijs Almere.

In 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 2018-2022, het jaarverslag 2018, resultaatgegevens en signalen.

### *Rondetafelgesprekken*

Verder hebben we op 27 februari 2020, ter voorbereiding op het onderzoek, rondetafelgesprekken gevoerd met betrokkenen over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. We spraken met een groep ouders, een aantal leraren, schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen, 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 12 maart 2020. Het bestuur heeft daarbij geen specifieke onderwerpen benoemd.

#### *Verificatieonderzoek*

We hebben dit onderzoek mede ingericht met 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 12 maart 2020 voerden we gesprekken met het bestuur, met de directeur van het samenwerkingsverband, met functionarissen werkzaam binnen de jeugdhulpverlening en gemeente, met (een vertegenwoordiging van) de ondersteuningsplanraad, met de intern toezichthouder. De dag voorafgaand aan het onderzoek hadden we telefonisch overleg over het financieel beheer en de bedrijfsvoering met beide directieleden van het samenwerkingsverband (directeur-bestuurder en adjunct-directeur van de Coöperatie).

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 een samenvattend oordeel. 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. Samenvattend oordeel

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

Wij stellen vast dat het bestuur van het samenwerkingsverband op alle standaarden waarop wij oordelen voldoet aan de basiskwaliteit. Omdat het samenwerkingsverband niet voldoet aan alle wettelijke voorschriften voor het ondersteuningsplan, geven we daarvoor een herstelopdracht.

Wij zien op dit moment geen financiële risico's die het voortbestaan van het bestuur binnen nu en twee jaar in gevaar kunnen brengen.

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. Dat hebben we met 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 de leerlingen in het samenwerkingsverband die extra ondersteuning nodig hebben, een passende onderwijsplaats beschikbaar is (OR1)?*

*Dekkend aanbod en meestal thuisnabij*

Het samenwerkingsverband zorgt er voor dat iedere leerling met een extra ondersteuningsbehoefte een passende onderwijsplaats krijgt.

Met de aangesloten scholen zoekt het samenwerkingsverband naar passende oplossingen. Voor de scholen is er hulp van deskundigen en specialisten als zij leerlingen niet de ondersteuning kunnen bieden die nodig is. Wanneer de ondersteuningsbehoefte van een leerling nog verder gaat dan deze extra ondersteuning, zijn er scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Daarbij streeft het samenwerkingsverband naar passende onderwijsplaatsen zo dicht mogelijk bij de woonplaats van de leerlingen. Voor de meeste leerlingen lukt dat ook, maar in een aantal gevallen moet het samenwerkingsverband afspraken maken voor plaatsing op scholen van naburige samenwerkingsverbanden. Ook die zijn soms nog betrekkelijk thuisnabij maar soms zijn ze ook verder weg.

#### *Alle leerlingen naar school*

Binnen de regio van het samenwerkingsverband primair onderwijs Almere hebben we geen thuiszitters gezien waaraan het samenwerkingsverband geen mogelijkheden voor passend onderwijs biedt. Het samenwerkingsverband spant zich nadrukkelijk in om thuiszitten te voorkomen en om er voor te zorgen dat leerlingen weer snel naar school kunnen gaan. Wanneer een vertraging in de hulpverlening ontstaat of plaatsing in andere scholen (met name in het speciaal (basis)onderwijs) op zich laat wachten, zorgt het samenwerkingsverband voor overbruggingshulp aan de betreffende school om thuiszitten te voorkomen.

#### *Positieve samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp*

Het samenwerkingsverband wil aansprekende en effectieve vormen van samenwerking met de gemeente en de aanbieders van jeugdhulp en zorgpartners bevorderen. Het hecht belang aan goede afspraken over jeugdhulp en voert daarover partneroverleg en het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) met de gemeente. De gemeente en het samenwerkingsverband zorgen ervoor dat het Beleidsplan Sociaal Domein van de gemeente en het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband door middel van het OOGO worden vastgesteld. Een van de mogelijkheden binnen de samenwerking is het inrichten van onderwijs-jeugdhulparrangementen (OJA's) en jeugdhulp-onderwijsarrangementen (JOA's). Deze kunnen binnen het onderwijs een extra ondersteuningsaanbod geven dat de mogelijkheden van hun school overstijgt. Jeugdhulpverleners hebben goede toegang tot de scholen.

Bij de samenwerking tussen de verschillende partners in onderwijs en zorg is de wijkgerichte aanpak een centraal element. Zo zijn bijvoorbeeld passend onderwijs, geestelijke gezondheidszorg voor jongeren, jeugdhulp en welzijnswerk op dezelfde manier in tien wijken en vier stadsdelen georganiseerd. Per wijk is een Wijkondersteuningsplan opgesteld met daarin afspraken, onder meer over het dekkend onderwijsaanbod en de samenwerking met het sociaal domein. De samenwerking is uitgebreid maar er is geen sprake van wildgroei, zo is ons door de betrokken medewerkers verzekerd.

Er staat door uiteenlopende oorzaken momenteel veel druk op behandelaars en jeugdhulp. De kwaliteit, zoals die wordt ervaren door cliënten en door het onderwijs, varieert en is afhankelijk van individuele personen en instanties. Ofschoon de betrokkenen zich inspannen om hulp en behandeling vlot en op adequate wijze te leveren, zijn er soms lange wachtlijsten voor indicatiestelling en uiteindelijke hulp of behandeling. In dergelijke gevallen is er de eerder genoemde ondersteuning van het samenwerkingsverband en/of jeugdhulp. Dit wordt onderling afgestemd. Ondanks de druk op de voorzieningen verloopt de samenwerking mede daardoor naar beider tevredenheid.

### 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 vierjaarlijks onderzoek op bestuursniveau geven we vooralsnog 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)?*

We beoordelen de kwaliteitszorg als Voldoende. Wel geven we in relatie tot de kwaliteitszorg een herstelopdracht aan het bestuur.

#### *Voldoende zicht op kwaliteit*

Ofschoon in het ondersteuningsplan de beoogde en bereikte kwantitatieve resultaten van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben niet zijn opgenomen, bewaakt het samenwerkingsverband zijn kwaliteit wel aan de hand van cijfermatige informatie, waaronder verschillende kengetallen en registratiegegevens. De kwalitatieve doelen van het ondersteuningsplan zijn leidend voor de kwaliteitscyclus maar er is ook een doelmatigheidscyclus ingericht voor de financiële verantwoording over de inzet van middelen voor de basis- en extra ondersteuning. Het bestuur laat zich zodoende naar behoren

informerend over de voornemens en resultaten van het samenwerkingsverband. Via het managementoverleg houdt het bestuur zicht op de wijkgerichte aanpak. Diverse verantwoordingsdocumenten van de organisatie zelf, de deelnemende besturen en de scholen, zoals de maandelijkse plaatsingslijsten en informatie van de afdeling Toeleiding, geven het bestuur zicht op de kwaliteit en mogelijkheden tot sturing. Het ondersteuningsplan is conform de wettelijke procedure vastgesteld. Van het ondersteuningsplan is een jaarplanning afgeleid waarmee het samenwerkingsverband beargumenteerd werkt aan verbeteractiviteiten.

#### *Scholen voeren de meeste afspraken uit*

Tijdens verificatieonderzoek op twee scholen zijn we voor een aantal afspraken in het ondersteuningsplan nagegaan of de scholen zich daar aan (kunnen) houden. We hebben vastgesteld dat de scholen de meeste afspraken naar behoren uitvoeren en dat het samenwerkingsverband hier zicht op heeft. Het beeld dat het samenwerkingsverband heeft van het passend onderwijs op de scholen komt in het algemeen overeen met onze bevindingen. Voor één van de afspraken stellen we vast dat de scholen in kwestie zich daar aan houden of willen houden maar dat dit niet steeds lukt. Het gaat om de participatie in het wijkoverleg tussen de scholen. In een van de wijken waar we verificatieonderzoek op een school uitvoerden, ligt het wijkoverleg al enige tijd stil. In de wijk van de andere school nemen enkele scholen niet of onregelmatig deel aan het wijkoverleg. Op dit punt zou het samenwerkingsverband meer kunnen sturen, te meer omdat de wijkgerichte aanpak in het ondersteuningsplan en andere beleidsdocumenten zo'n prominente rol krijgt toebedeeld bij het realiseren van een dekkend aanbod.

#### *Onderscheid basisondersteuning tussen extra ondersteuning kan beter*

In het samenwerkingsverband maken schoolbesturen afspraken waarin zij bepalen welke basisondersteuning alle scholen moeten kunnen bieden. Dit moet volgens de wet worden beschreven in het ondersteuningsplan. Vervolgens leggen schoolbesturen in schoolondersteuningsprofielen (sop's) vast welke extra ondersteuning zij volgens de afspraken bieden op hun scholen, die uitstijgt boven de basisondersteuning.

Het ondersteuningsplan heeft naar ons inzicht nu vooral het karakter van een beleidsdocument en minder dat van een samenwerkingsovereenkomst met afspraken tussen besturen, zoals het is bedoeld. We stellen vast dat het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning in het plan duidelijker kan. In het ondersteuningsplan zouden de afspraken tussen de besturen over welke ondersteuningsbehoeften van leerlingen zij rangschikken onder de basisondersteuning die alle scholen moeten kunnen leveren en welke ondersteuningsbehoeften onder de extra

ondersteuning (dus met steun van het samenwerkingsverband) vallen, duidelijker van elkaar kunnen worden onderscheiden.

Dat een betere afbakening tussen beide vormen van ondersteuning wenselijk is, bleek ons ook tijdens de verificatieonderzoeken (hoofdstuk 3).

Het bestuur bereidt momenteel een herijking van beleid voor en wil dit onderwerp daar bij betrekken.

#### *Kwantitatieve doelen moeten scherper*

We stellen vast dat het niet expliciet benoemen van kwantitatieve doelen tot gevolg heeft dat niet scherp wordt bepaald of het samenwerkingsverband in kwantitatief opzicht ook voldoende bereikt. De vraag 'bereiken we wat we willen en zijn we daar tevreden over?' wordt eigenlijk niet gesteld en beantwoord. Zonder dergelijke analytische vragen lijkt de kwaliteitszorg eerder volgend dan plannend of sturend te zijn, wat naar onze indruk zeker niet de insteek van het samenwerkingsverband is.

Impliciete cijfermatige doelen zijn er wel, bijvoorbeeld dat er geen thuiszitters mogen zijn. Maar kunnen constateren of het samenwerkingsverband er in slaagt zijn doelstellingen te realiseren, is afhankelijk van een scherpe analyse op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve doelen. En de kwaliteit kan immers mede bepaald worden aan de hand van kwantitatieve normen.

Daarom geven we, niet alleen omdat de wet het samenwerkingsverband daartoe verplicht maar ook om het succes van het samenwerkingsverband te kunnen bepalen en te bewaken, op dit punt een herstelopdracht (artikel 18a, achtste lid, onder e, WPO).

#### **Kwaliteitscultuur**

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

##### *We beoordelen de professionele kwaliteitscultuur als Voldoende*

Er is in het samenwerkingsverband sprake van een positieve werksfeer. We hebben ervaren dat de bestuurder, de directie en de andere betrokkenen bij het samenwerkingsverband werken vanuit integriteit, met zorgvuldigheid en in het bewustzijn van de effecten van hun handelen. Dit zijn algemeen aanvaarde kwaliteitsbeginselen die horen bij professioneel handelen. Het bestuur werkt volgens de 'Code Goed Bestuur in het primair onderwijs' van de PO-Raad.

Het samenwerkingsverband heeft de stichting als organisatievorm en valt onder een coöperatie waaronder ook andere stichtingen vallen. Met de bestuurlijke inrichting van een directeur-bestuurder en een Ledenraad met een onafhankelijk voorzitter die namens de Algemene Ledenvergadering het intern toezicht vormt, voldoet het samenwerkingsverband aan de wettelijke voorschriften voor de scheiding van intern toezicht en bestuur. Wel is het duidelijk dat in deze constructie de schoolbestuurders die zitting hebben in de

Ledenraad een dubbelrol hebben. Enerzijds zijn zij belanghebbenden bij en uitvoerders van het beleid van het samenwerkingsverband, anderzijds zijn zij intern toezichthouder en zien zij dus toe op de bestuurder in zijn sturende rol met betrekking tot de uitvoering van het ondersteuningsplan.

Het bestuur en de Algemene Ledenvergadering kunnen de onafhankelijkheid van het intern toezichtsorgaan verder bevorderen om de schijn van belangenverstrengeling te voorkomen. Met de benoeming van een onafhankelijk lid van de ledenraad op voordracht van de ondersteuningsplanraad is ook al een stap gezet richting meer onafhankelijkheid. Bestuur en ledenraad sluiten bovendien niet uit dat in de toekomst meer onafhankelijke leden deel gaan uitmaken van het intern toezicht.

#### **Verantwoording en dialoog**

*Communiqueert het bestuur actief over de eigen prestaties en ontwikkelingen (KA3)?*

##### *Open verantwoordingsrelaties*

De verantwoording over de activiteiten van het samenwerkingsverband en de bereikte resultaten beoordelen we als Voldoende. Dat geldt ook voor de gevoerde dialoog met de betrokkenen en belanghebbenden.

Het bestuur van het samenwerkingsverband is transparant over zijn resultaten. De verantwoording aan en de dialoog daarover met belanghebbenden, de Ledenraad en de ondersteuningsplanraad, zijn van voldoende kwaliteit. Wat betreft de relatie tussen doelen en resultaten is naar ons oordeel winst te behalen. Zoals hierboven al werd bepleit is het opstellen van kwantitatieve (en daarmee meer meetbare) doelen in het ondersteuningsplan, van belang voor het aantonen van een duidelijk verband met de behaalde resultaten daarop en de inzet van financiële middelen daarbij.

Het bestuur en Ledenraad hebben enkele keren per jaar overleg met de ondersteuningsplanraad. Sinds enige tijd is de werkrelatie van het bestuur en de ondersteuningsplanraad beter gestructureerd, opener geworden en daarmee verbeterd. De raad is positief over de werkrelatie.

Het bestuur legt besluiten voor advies of instemming conform geldende wet- en regelgeving voor. Het informeert de raad tijdig en volledig en geeft voldoende tijd om zich voor te bereiden op zijn advisering en instemming. De ondersteuningsplanraad krijgt de gelegenheid via (bij)scholing de wezenlijke kennis op te doen en bij te houden.

## 2.4. Financieel beheer

Wij baseren ons oordeel over het Financieel beheer op de standaarden voor financiële continuïteit en financiële rechtmatigheid. Voor Financieel beheer hanteren wij alleen de oordelen Voldoende en Onvoldoende. Wij geven geen oordeel over financiële doelmatigheid, tenzij daar nadrukkelijk aanleiding voor is. Het Financieel beheer beoordelen wij als Voldoende, omdat zowel de financiële continuïteit als de rechtmatigheid Voldoende zijn.

| Financieel beheer  | V            |   |
|--------------------|--------------|---|
|                    | O            | V |
| FB1 Continuïteit   |              | • |
| FB2 Doelmatigheid  | Geen oordeel |   |
| FB3 Rechtmatigheid |              | • |



### Continuïteit

Wij beoordelen de financiële continuïteit als Voldoende. Wij hebben geen indicatie van financiële risico's voor de continuïteit voor het ondersteunen van scholen voor het bieden van passend onderwijs binnen nu en twee jaar. Ons onderzoek bevestigt dat beeld.

Wel wijzen wij op het volgende.

De in de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO) voorgeschreven elementen uit de continuïteitsparagraaf zijn weliswaar aanwezig in het bestuursverslag, maar de informatiewaarde kan beter in de volgende bestuursverslagen. In artikel 4, vierde lid, van de RJO worden namelijk toelichtingen gevraagd bij de onderdelen van de continuïteitsparagraaf, die wij nu nog niet volledig aantreffen. Het gaat met name om:

- het ontbreken van resultaten die met het risicobeheersingssysteem zijn bereikt en welke aanpassingen eventueel worden doorgevoerd in de komende jaren;
- een weergave door de Ledenraad van de resultaten van het handelen en de ondersteuning en/of advisering van het bestuur;
- het benoemen van de beheersmaatregelen die het bestuur treft om aan de risico's het hoofd te bieden en (waar nodig en relevant) de risico's aan te vullen met een cijfermatige toelichting in de continuïteitsparagraaf.

### Doelmatigheid

Wij geven geen oordeel over financiële doelmatigheid, tenzij daar nadrukkelijk aanleiding voor is. Met financiële doelmatigheid bedoelen we dat het geld efficiënt wordt besteed en dat het geld ten goede komt aan de door het bestuur gestelde doelen. We verwachten

dat die doelen bijdragen aan kwaliteit van het onderwijs en dat deze duidelijk zijn toegelicht in het bestuursverslag. Bij ons onderzoek kwam het volgende aan de orde.

*Verslag Ledenraad over toezicht op doelmatige besteding van rijksmiddelen*

De Ledenraad moet in het bestuursverslag verantwoording afleggen over zijn handelen en de resultaten die dat opleverde. Daaronder valt ook het toezien op de doelmatige besteding van het overheidsgeld dat het bestuur ontving. De informatie hierover (de inhoudelijke verantwoording) ontbrak in het bestuursverslag over 2018. Wij vragen de Ledenraad om voortaan in de bestuursverslagen hieraan meer aandacht te geven.

**Rechtmatigheid**

Wij beoordelen de financiële rechtmatigheid als Voldoende. Wij baseren ons hierbij op de bevindingen van de instellingsaccountant. Daarnaast speelt aanvullende informatie een rol, zoals signalen en (lopende) onderzoeken op het gebied van de financiële rechtmatigheid.

## 2.5. Afspraken over vervolgtoezicht

De inspectie handhaaft bij dit samenwerkingsverband voor het vervolgtoezicht de reguliere termijn van vier jaar. Een jaarlijkse risicoanalyse en/of urgente signalen kunnen de inspectie aanleiding geven het vervolgtoezicht aan te scherpen.

Voor de wettelijke tekortkoming krijgt het bestuur een herstelopdracht die in onderstaand schema staat vermeld.

| Tekortkoming                                                                                                                                 | Wat verwachten wij van het bestuur?                                                                                                     | Wat doen wij?                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Voorschriften ondersteuningsplan</b>                                                                                                      |                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                 |
| In het ondersteuningsplan zijn kwantitatieve doelen en (beoogde) resultaten onvoldoende beschreven (artikel 18a, achtste lid, onder e, WPO). | Het bestuur past het ondersteuningsplan aan het genoemde wettelijke voorschrift aan en stuurt het na vaststelling toe aan de inspectie. | We vertrouwen erop dat het bestuur het oppakt en de opdracht verwerkt in een volgende versie van het ondersteuningsplan. We komen er niet meer actief op terug. |

## 3. Resultaten verificatieonderzoek

Wij bezochten enkele scholen uit het samenwerkingsverband voor een verificatieonderzoek. 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 basisscholen:

- De Kraanvogel (25KT)
- De Archipel (26PH)

Het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband bevat weliswaar veel ambities en beleidsmatige voornemens maar betrekkelijk weinig concrete (meetbare) afspraken met besturen. We hebben daarom enkele onderwerpen uit het ondersteuningsplan geselecteerd die blijkaar op consensus berusten en derhalve kunnen worden beschouwd als afspraken om te verifiëren.

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

### 1. Werken met de 13 IJkpunten

**Afspraak:** *Alle scholen zijn op de hoogte van de vastgestelde ijkpunten ten aanzien van de basisondersteuning (Ondersteuningsplan, p. 20).*

#### Onze bevindingen:

We stellen vast dat de scholen werken aan de hand van deze ijkpunten en dat hier op onderdelen sprake is van overlap met de eigen kwaliteitszorg van de scholen. Bij de leraren is het werken volgens de ijkpunten minder goed bekend dan bij directieleden en intern begeleiders. Ofschoon de scholen met de ijkpunten werken, is voor veel personeelsleden deze mix van basiskwaliteit en elementen van passend onderwijs in de ijkpuntennotitie lastig te duiden.

### 2. Handelingsgericht werken (HGW)

**Afspraak:** *Doel van HGW is het tijdig signaleren en onderzoekend handelen, waarbij de onderwijsprofessionals en scholen de onderwijsbehoeften van het kind centraal stellen, in plaats van de ondersteuningsbehoeften van de school (Ondersteuningsplan, p. 18).*

#### Onze bevindingen:

De scholen zijn op de hoogte van de kenmerken en uitgangspunten van handelingsgericht werken. Het is hun duidelijk dat de informatie over de leerlingen en hun ondersteuningsbehoefte daarbij het leidende principe vormen. In de groepen werken de leraren met groepsplannen voor de basisvakken.

### 3. Ontwikkelingsperspectieven

**Afspraak:** Voor elke leerling die extra ondersteuning nodig heeft, legt de school in een ontwikkelingsperspectief plan (OPP) vast op welke wijze het onderwijs wordt afgestemd op de behoefte van de leerling. In het OPP staat in ieder geval:

- de verwachte uitstroombestemming van de leerling;
- de onderbouwing van de verwachte uitstroombestemming van de leerling;
- een weergave van de belemmerende en bevorderende factoren;
- een beschrijving van de te bieden ondersteuning en begeleiding en - indien aan de orde - de afwijkingen van het (reguliere) onderwijsprogramma.

(Ondersteuningsplan, pp. 24-25 en Hoffmans, IJkpunt 9)

#### Onze bevindingen:

Indien een leerling extra ondersteuning nodig heeft, stellen de scholen een ontwikkelingsperspectief op. Dat gebeurt soms ook als voor de extra ondersteuning het samenwerkingsverband niet om steun wordt gevraagd. Het ontwikkelingsperspectief voldoet aan de wettelijke voorschriften. Wel zou het iets scherper de rol van de school bij het bereiken van de doelen kunnen beschrijven. Zo wordt bij het evalueren niet alleen gekeken naar de inspanning van de leerling maar ook of het resultaat een effect is van de ondersteuning die hij of zij heeft gekregen.

### 4. Samenwerking/wijkstructuur

**Afspraak:** Binnen het Samenwerkingsverband PO is de wijkstructuur het uitgangspunt voor de ontwikkeling van passend onderwijs. (...) De schoolbesturen achten hun directies verantwoordelijk voor het proces dat moet resulteren in passend onderwijs in de wijk. Dat is een integraal onderdeel van hun werkzaamheden. Activiteiten die voortvloeien uit de wijkaanpak en het zogeheten 'wijkondersteuningsplan' (WOP) worden in gezamenlijkheid ondernomen (Ondersteuningsplan, p.20).

(..) In elke wijk werken de PO scholen met elkaar samen aan een zo dekkend mogelijk onderwijsaanbod. (...) Elk stadsdeel heeft een eigen stadsdeelteam(...) (Ondersteuningsplan. p. 23).

#### Onze bevindingen:

Het gaat bij deze afspraak onder meer om de participatie in het wijkoverleg tussen de scholen. Zoals in hoofdstuk 2 al is opgenomen, zien we dat de scholen in kwestie zich aan deze afspraak willen houden maar dat dit niet steeds lukt. Dit is momenteel concreet het geval voor De Kraanvogel. In de wijk van deze school ligt het wijkoverleg al enige tijd stil. In de wijk van De Archipel nemen enkele scholen niet of onregelmatig deel aan het wijkoverleg. Ofschoon de beide scholen zelf niets te verwijten valt, stellen we wel vast dat deze afspraak niet in alle wijken wordt uitgevoerd. En we concluderen ook

dat hier een rol ligt voor het samenwerkingsverband om er op te sturen dat de afspraak wordt uitgevoerd.

#### Tabel verificatie afspraken

Onderstaande tabel geeft onze bevindingen weer. Dit is geen oordeel over de scholen, maar een constatering of zij de door ons onderzochte afspraken uit het ondersteuningsplan (kunnen) naleven.

| Afspraken                         | ≠ | = |
|-----------------------------------|---|---|
| 1. Werken met de 13 IJkpunten     |   | • |
| 2. Handelingsgericht werken (HGW) |   | • |
| 3. Ontwikkelingsperspectieven     |   | • |
| 4. Samenwerking/wijkstructuur     | • |   |

#### Conclusie

We stellen vast dat:

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

## 4 . Reactie van het bestuur

In een bestuurlijke reactie d.d. 28 april respectievelijk 18 mei 2020, verklaart het bestuur op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek en de rapportage betreft en al heeft betrokken bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband.

Het bestuur dankt de inspecteur voor het rapport en is tevreden met de bevindingen van de inspectie over wat goed gaat. Het bestuur neemt in deze reactie de gelegenheid om aan te geven op welke wijze de bevindingen uit het rapport worden opgepakt in de doorontwikkeling van het samenwerkingsverband.

Op wat beter kan, zoals de deelname aan de wijk overleggen en onderdelen in het bestuursverslag is het bestuur het eens. Ten aanzien van de wijkaanpak kan het bestuur laten weten dat inmiddels interventies zijn ingezet vanuit het management-overleg van het SWV en schoolbesturen.

Tevens heeft het bestuur de benoemde onderdelen ten aanzien van het bestuursverslag direct doorgevoerd in het jaarverslag 2019, waarin de ledenraad verantwoording aflegt over de uitvoering van het intern toezicht, de uitoefening van zijn bevoegdheden, professionalisering en zelfevaluatie.

Ten aanzien van het onafhankelijk toezicht stelt het bestuur dat het met twee onafhankelijke leden ruim aan de wettelijke verplichting voldoet. Dat de onafhankelijkheid beter kán, onderschrijft het bestuur ten eerste. Dat dit bereikt wordt door nog meer onafhankelijke leden toe te voegen is echter een verschil van inzicht.

Op wat beter moet, acht het bestuur het waardevol om scherpere getalsmatige doelen, dan wel kwantitatieve afspraken op te nemen in het Ondersteuningsplan. Het bestuur is voornemens het Ondersteuningsplan aan te vullen als samenwerkingsovereenkomst van afspraken waarin onder andere deelname aan samenwerkingsverband initiatieven geen vrijblijvendheid is, zoals het eerder genoemde wijkoverleg. Ook ziet het bestuur de mogelijkheid om de basisondersteuning scherper te beschrijven met de toevoeging wat de scholen zelf moeten kunnen uitvoeren en waarvoor zij bij het samenwerkingsverband terecht kunnen. Hiervoor was reeds medio schooljaar 2019-2020 een werkgroep gestart.

Tot slot wil het bestuur alle deelnemers aan de ronde tafel gesprekken bedanken voor hun inbreng en betrokkenheid evenals de scholen waar een verificatiebezoek is afgelegd.

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

