



Inspectie van het Onderwijs  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## Samenwerkingsverband Voortgezet onderwijs/ speciaal VO Zuid- Kennemerland

**Onderzoek bestuur en  
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 17 juni 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 Samenwerkingsverband V(S)O Zuid-Kennemerland aan de beurt.

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?**

### *Goede communicatie bij de overstap naar voortgezet onderwijs*

Het samenwerkingsverband vindt het belangrijk dat de overstap van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs zo goed mogelijk verloopt. Voor de eerste schooldag is er al overleg met de oude en nieuwe school, de ouders en de leerling. Op de website is ook veel informatie te vinden over de overstap. Leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte doen niet mee aan de loting voor een schoolplek maar worden direct geplaatst.

### *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 voorgeschreven periode.

### *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.

### *Doorstroomklassen voor thuiszitters*

Het samenwerkingsverband heeft weinig thuiszitters. Om de stap naar het onderwijs te verkleinen is dit schooljaar gestart met doorstroomklassen waar leerlingen langzaam weer aan onderwijs

## **Vierjaarlijks onderzoek samenwerkingsverband**

Bestuur:  
Samenwerkingsverband V(S)O Zuid-Kennemerland

Bestuursnummer: 42646

---

Samenwerkingsverband onder bestuur: Samenwerkingsverband V(S)O Zuid-Kennemerland

Gemeenten binnen de regio:  
Zandvoort, Heemstede,  
Haarlemmermeer, Haarlem,  
Bloemendaal en Velsen

Totaal aantal leerlingen: bijna 20.000

kunnen wennen. Dit is een goede ontwikkeling.

*Het financieel beheer van het bestuur is op orde*

Het bestuur weet hoeveel geld het nu en in de toekomst nodig heeft voor het uitvoeren van zijn taken. Het bestuur krijgt en besteedt de middelen die het daarvoor van de rijksoverheid ontvangt volgens de wettelijke eisen.

**Wat kan beter?**

*Voor alle leerlingen is een passende onderwijsplaats beschikbaar*

Soms is het voor een leerling beter om tijdens het schooljaar van school te veranderen. Het samenwerkingsverband kan ervoor zorgen dat er zo snel mogelijk een plaats is op de school die het best bij die leerling past.

*Ook voor bovenbouwleerlingen havo/vwo extra ondersteuning bieden*

Leerlingen die in de bovenbouw van havo/vwo uitvallen, omdat ze gedoubleerd of gezakt zijn, gaan te snel naar het volwassenonderwijs. Daar kunnen ze een deelcertificatenprogramma volgen. De scholen binnen het samenwerkingsverband hebben echter voldoende kennis in huis om dit zelf te organiseren. Het samenwerkingsverband heeft hier ook voldoende geld voor.

*Niet alle leerlingen die extra ondersteuning krijgen zijn in beeld bij het samenwerkingsverband*

Voor leerlingen die kortdurende extra ondersteuning nodig hebben wordt geen ontwikkelingsperspectief (opp) gemaakt. Hierdoor is het voor het samenwerkingsverband niet goed na te gaan waar het geld, bestemd voor passend onderwijs, precies naartoe gaat en of de ondersteuning ook de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Het samenwerkingsverband kan dit in overleg met de ondersteuningscoördinatoren aanpassen. Een opp is hiervoor niet noodzakelijk, monitoren kan ook op een andere manier.

*Meer tijd inruimen om scholen van elkaar te laten leren*

De ondersteuning van de leerlingen in het samenwerkingsverband verschilt per school en dat weten ze niet altijd van elkaar. Scholen kunnen veel leren van elkaars ervaringen met de verschillende soorten

ondersteuning. Het samenwerkingsverband kan meer bijeenkomsten regelen waarbij de medewerkers kunnen praten en leren over de leerlingondersteuning.

*Weet het samenwerkingsverband of de basisondersteuning op orde is?*

Het is bij het samenwerkingsverband niet duidelijk of alle scholen de basisondersteuning op orde hebben. De informatie die er is, is al van een paar jaar terug. Door dit goed en regelmatig op te vragen kan het samenwerkingsverband beoordelen of de scholen hun afspraken nakomen.

*Wat wil het samenwerkingsverband precies bereiken?*

Het samenwerkingsverband kan niet goed laten zien dat er verbetering is in zijn kwaliteit. Het samenwerkingsverband moet meer aandacht besteden aan het beschrijven van heldere doelen die het binnen een afgesproken tijd wil bereiken. Pas dan kan iedereen ook zien of de aanpak succesvol is, of dat daar misschien iets in moet veranderen. Het samenwerkingsverband heeft daarvoor nu te weinig informatie beschikbaar.

*Conclusies van intern toezichthouders ontbreken*

In het jaarverslag staat niet welke conclusies het intern toezicht trekt over de onderwerpen waar het toezicht op uitvoert. Het zichtbaar maken van de bevindingen van de intern toezichthouder kan beter. Dit kan in het jaarverslag van het samenwerkingsverband.

### **Wat moet beter?**

Tijdens het onderzoek hebben we vastgesteld dat een aantal punten niet volgens de wet was georganiseerd. Maar ondertussen heeft het bestuur dit allemaal aangepast. Er zijn op dit moment dus geen punten meer die beter 'moeten'.

### **Vervolg**

Omdat we 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 daar eerder aanleiding toe is.

# Inhoudsopgave

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

# 1. Opzet vierjaarlijks onderzoek

De inspectie heeft in december 2018 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij het bestuur van Samenwerkingsverband V(S)O Zuid-Kennemerland.

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. 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?

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 2017, de evaluatie trajectvoorziening opbrengsten 2017-2018 en signalen. Bij ons bezoek aan het samenwerkingsverband hebben we ook enkele aanvragen voor toelaatbaarheid tot speciale voorzieningen bekeken en besproken.

### *Rondetafelgesprekken*

Verder hebben we ter voorbereiding van het onderzoek op 6 december 2018 rondetafelgesprekken gevoerd met betrokkenen over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. We spraken met een aantal leraren, consultants passend onderwijs en voorzitter tvo, vertegenwoordigers van de ondersteuningsplanraad, enkele schoolleiders van scholen voor voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, ondersteuningscoördinatoren, trajectbegeleiders en projectleider +VO.

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 de bestuurder van het samenwerkingsverband het definitieve plan vast voor het onderzoek op 19 december 2018. Het bestuur heeft daarbij geen specifieke onderwerpen benoemd.

#### *Onderzoeksdag*

Op 19 december 2018 voerden we gesprekken met de bestuurder van het samenwerkingsverband en met twee leden van de ledenraad en de voortgangsc commissie (intern toezicht).

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 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

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

Wij concluderen dat het bestuur van het Samenwerkingsverband V(S)O Zuid-Kennemerland op alle zes standaarden waarop wij oordelen zodanige kwaliteit realiseert dat daarop het oordeel voldoende van toepassing is.

Desondanks krijgt het bestuur de opdracht om een aantal wettelijke tekortkomingen te herstellen. Deze zijn niet doorslaggevend geweest voor een onvoldoende op een van de standaarden. Ook omdat we het vertrouwen hebben dat het bestuur deze punten op korte termijn zal herstellen.

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 gebruikt. 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)?*

*De meeste leerlingen krijgen het onderwijs dat bij hen past*  
Het samenwerkingsverband biedt de scholen de mogelijkheid om



individuele arrangementen aan te vragen voor leerlingen. Iedere school kan hier zelf vorm aan geven aan de hand van de leerlingbehoefte. Naast individuele arrangementen zijn er ook groepsarrangementen voor groepen leerlingen met een vergelijkbare ondersteuningsbehoefte. Zo zijn er binnen het samenwerkingsverband drie scholen voor vmbo ('zorgscholen') waar leerlingen in kleine klassen de nodige ondersteuning krijgen om de leerachterstanden weg te werken en/of de sociaal-emotionele ontwikkeling te bevorderen. Leerlingen die in de bovenbouw van havo/vwo uitvallen, en nog minderjarig zijn, ronden nu vaak hun opleiding af bij het volwassenenonderwijs (vavo) omdat ze daar een deelcertificatenprogramma kunnen volgen. Voor deze leerlingen wordt extra ondersteuning vanuit de school van herkomst georganiseerd. De scholen binnen het samenwerkingsverband hebben echter voldoende mogelijkheden om dit onderwijs zelf te organiseren: expertise op de scholen en middelen vanuit het samenwerkingsverband.

*Extra bovenschoolse ondersteuning alleen maar inzetten als het echt niet anders kan*

Als een school handelingsverlegen is of het aanbod sluit niet aan op de onderwijsbehoefte van een leerling, dan kan deze leerling tijdelijk in een +VO voorziening een plek krijgen. In deze voorziening volgt een leerling gedurende maximaal 12 weken les en na observatie volgt een advies voor vervolg: terug naar de school, naar arbeid, naar een onderwijs-zorgarrangement of een combinatieperspectief. Deze voorziening was tot dit schooljaar maar op twee locaties beschikbaar maar is nu, in een kleinschalige opzet, uitgebreid naar drie locaties. Het samenwerkingsverband wil de extra ondersteuning op de scholen uitbreiden om leerlingen zo goed mogelijk op de eigen school op te kunnen vangen. De +VO voorziening blijft dan alleen nog maar nodig voor hele specifieke situaties en voor een beperkte groep leerlingen.

*Het samenwerkingsverband slaagt erin voor alle leerlingen een plek in het voortgezet speciaal onderwijs te krijgen, maar dit kan sneller*

Het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) stijgt nog heel licht. Het samenwerkingsverband geeft aan zich geen zorgen te maken over deze stijging. Het is van mening dat het huidige beleid, gericht op doorontwikkeling van passend onderwijs en nog meer arrangementen binnen en/of bij de scholen, voldoende is om deze (licht) stijgende lijn in de toekomst te keren. Wat onverlet laat dat het samenwerkingsverband moet blijven zorgen voor voldoende plaatsen op het vso. Het voortgezet speciaal onderwijs heeft namelijk niet altijd direct een plaats. Hierdoor zitten leerlingen langer op de school van herkomst, enige tijd thuis of zijn aangewezen op het vso in een aanpalend samenwerkingsverband. Dat kan natuurlijk niet. Uit ons onderzoek is duidelijk geworden dat de tijd tussen afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring en de eerste schooldag in het vso gemiddeld twee weken is met een paar uitschieters naar vier weken.

Het samenwerkingsverband kan actief sturen op verkorting van die periode.

*Continu aandacht voor het versterken van de ondersteuningsstructuur*

Het samenwerkingsverband stuurt actief op het ontwikkelen en uitvoeren van extra ondersteuningsmogelijkheden door het bezoeken van de scholen en in gesprek te gaan met de directeuren en ondersteuningsteams. Het samenwerkingsverband biedt scholen de mogelijkheid om, via projecten, budgetten aan te vragen voor de ontwikkeling van trajecten voor extra ondersteuning op hun eigen scholen. Hiervoor is ruim budget beschikbaar. Uit ons onderzoek bleek dat niet duidelijk is of, en in hoeverre, alle scholen de basisondersteuning op orde hebben. Dit jaar gaat het samenwerkingsverband na of de scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan over basisondersteuning wel voldoende nakomen.

*Professionalisering passend onderwijs is geregeld maar kan beter*

Het samenwerkingsverband stelt medewerkers van de scholen in staat om hun kennis en vaardigheden op het gebied van passend onderwijs te vergroten. Het samenwerkingsverband investeert in deskundigheidsbevordering door budgetten aan de scholen toe te kennen maar daarnaast ook zelf scholingen, trainingen en bijeenkomsten te organiseren en te faciliteren. Scholen kunnen budgetten voor projecten of pilots voor passend onderwijs aanvragen op voorwaarde dat uitwisseling met collega's van de andere scholen in het plan is meegenomen. Uit ons onderzoek blijkt echter dat het bestuur constateert dat de scholen de middelen beschikbaar voor projecten passend onderwijs, en daarmee de professionalisering voor medewerkers, niet volledig benutten. Het samenwerkingsverband stuurt hier echter actief op onder andere tijdens de gesprekken met de directeuren van de scholen.

*Goede communicatie bij de overstap naar voortgezet onderwijs*

Veel ouders zetten hoog in voor hun kinderen bij de keuze voor voortgezet onderwijs. Basisscholen laten zich, volgens het samenwerkingsverband, dan verleiden tot het geven van een hoger advies dan op grond van de resultaten en verwachtingen haalbaar lijkt. Het samenwerkingsverband ziet het belang van goede communicatie om de leerling zo snel mogelijk op de meest passende onderwijsplek te krijgen. Positief is de wijze waarop het samenwerkingsverband de communicatie door de eigen scholen bij de overdracht stimuleert via overleggen (warme overdracht), informatiebijeenkomsten met verwijzers en diverse schriftelijke uitingen zoals De Overstap (voor verwijzers) en Het Brugboek (voor leerlingen en ouders). Alle scholen in het samenwerkingsverband bezoeken actief de toeleverende basisscholen om, via warme overdracht, over de leerlingen te praten. Leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben worden voorafgaand aan de lotingprocedure al op de juiste school geplaatst. Deze procedure

maakt het voor ouders aantrekkelijk om direct open en eerlijk te zijn in de ondersteuningsbehoefte van hun kind. Het samenwerkingsverband speelt hierin, via de multidisciplinaire overleggen op de scholen, een belangrijke en actieve rol.

#### *De extra ondersteuningsaanvraag en toewijzing verloopt vlot*

Een school dient, via multidisciplinair overleg waarbij ouders en leerlingen nadrukkelijk een rol spelen, een aanvraag voor extra voorzieningen in bij het samenwerkingsverband. Deze procedure geldt ook voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte die vanuit het basisonderwijs overstappen naar het voortgezet onderwijs. De aanvraag en toewijzing van extra ondersteuning verloopt vlot en met zorg en aandacht voor de leerling.

#### *Het advies van de onafhankelijke deskundigen bij de toewijzing van extra ondersteuning is geregeld*

Het is de taak van de commissie 'toewijzen vanuit onderwijs- en ondersteuningsbehoefte' (kortweg tvo-commissie) om een aanvraag te toetsen voor extra ondersteuning. Het multidisciplinair overleg van de school van herkomst stelt de aanvraag op.

De tvo-commissie beoordeelt of de aanvraag voor extra ondersteuning volledig, transparant en navolgbaar is. Op deze manier lijkt het alsof de commissie de aanvragen vanuit het multidisciplinair overleg op de scholen slechts administratief afhandelt. Deskundigen van het samenwerkingsverband blijken, bij nader onderzoek van de aanvragen door ons, wel de aanvragen inhoudelijk te beoordelen. Een (schriftelijk) advies ontbrak echter. In zijn reactie op het conceptrapport heeft het samenwerkingsverband de adviesprocedure aangepast. De tvo-commissie neemt in alle dossiers schriftelijke adviezen op. Hiermee voldoet het aan de wet- en regelgeving.

#### *De thuiszitters zijn in beeld*

Het samenwerkingsverband heeft de thuiszitters goed in beeld en stimuleert hen actief om weer naar school te gaan. Het samenwerkingsverband is dit schooljaar gestart met doorstroomklassen. In deze klassen kunnen leerlingen langzaam weer wennen aan het naar school gaan met als doel uiteindelijk weer volledig aan het onderwijs op school deel te nemen. Daarnaast is er regelmatig overleg tussen het samenwerkingsverband, de scholen en de gemeenten over deze thuiszitters.

#### *Jeugdhulp onder druk*

Voor een flink aantal thuiszitters is de zorgvraag echter primair en is het gaan naar school (nog) niet aan de orde. De beschikbare budgetten vanuit de gemeenten voor onderwijszorgarrangementen (oza) staan onder druk en er is sprake van wachtlijsten in de zorg.

## 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)?*

#### *Er is draagvlak voor passend onderwijs*

In het samenwerkingsverband vindt tussen verschillende betrokkenen regelmatig overleg plaats. Een belangrijk gremium is het directieoverleg waarin vanuit ieder onderwijstype een schooldirecteur is vertegenwoordigd. Dit overleg adviseert de directeur van het samenwerkingsverband bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Het is tevens een klankbordgroep voor algemene ontwikkelingen binnen passend onderwijs. De bestuurder van het samenwerkingsverband evalueert tweemaal per jaar met iedere schooldirecteur de opbrengsten van de ondersteuning. Het samenwerkingsverband bundelt deze resultaten. Dit leidt dan tot het formuleren van speerpunten voor de volgende periode. Schooldirecteuren maar ook de ondersteuningscoördinatoren geven aan dat het samenwerkingsverband actief betrokkenen samenbrengt om passend onderwijs op de scholen vorm te geven.

#### *Alle extra ondersteuning zichtbaar maken*

Scholen moeten een ontwikkelingsperspectief (opp) opstellen voor iedere leerling die extra ondersteuning krijgt. Het blijkt dat dit niet gebeurt. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat met name voor kortdurende extra ondersteuning er niet standaard een opp gemaakt wordt. Het opp geeft informatie wat een school biedt aan ondersteuning en welke doelen de school verwacht te bereiken. Het draagt bij aan het vaststellen van de kwaliteit van de ondersteuningsvoorzieningen van dit samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband moet met de scholen duidelijk afspreken dat bij een aanvraag voor extra ondersteuning van een leerling

altijd een opp gemaakt is. Het samenwerkingsverband heeft bij leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) gekozen voor opting out en populatiebepoortiging. Het samenwerkingsverband zal dan afspraken moeten maken met de scholen hoe de opbrengsten van deze extra ondersteuning zichtbaar worden.

*Aandacht geven aan een cyclisch en gestructureerd kwaliteitszorgsysteem*

De wijze waarop het samenwerkingsverband gegevens over de basisondersteuning maar ook over de extra ondersteuning verzamelt, kan meer gestructureerd en cyclisch waardoor het minder afhankelijk is van individuele betrokkenheid en inzet. Het samenwerkingsverband kan zich versterken door ook meer objectieve informatie te verzamelen en door de kwaliteit van de te realiseren basis- en extra ondersteuning meer centraal te stellen.

**Kwaliteitscultuur**

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

*Belang van de leerlingen staat voorop*

Het samenwerkingsverband kent een cultuur waarin het organiseren van de benodigde ondersteuning voorrang krijgt boven het zoeken naar een bijpassende financiële oplossing. Het samenwerkingsverband heeft hierbij profijt van positieve verevening. De wijze waarop de communicatie en aansturing over passend onderwijs vanuit het samenwerkingsverband plaatsvinden ervaren de betrokkenen op de scholen als prettig en deskundig.

*Het samenwerkingsverband overlegt structureel op schoolniveau*

Er is ieder jaar per school een directiegesprek tussen de schooldirecteur, de schoolbestuurder, de consulent en de bestuurder van het samenwerkingsverband over budgetten en doelen. Daarnaast bezoekt de directeur van het samenwerkingsverband actief alle scholen. Hij overlegt frequent met de consulenten passend onderwijs over onder andere onderwijszorgarrangementen en thuiszitters. Aan de hand van thema's en ontwikkelpunten vindt er uitwisseling en afstemming plaats. De opbrengsten uit deze overleggen dragen bij aan de wijze waarop het samenwerkingsverband de ondersteuning vormgeeft.

*De onafhankelijkheid van het intern toezicht is duidelijk beschreven*

Het samenwerkingsverband is een vereniging waarin samenwerken centraal staat. In de ledenraad hebben alle bestuurders van de scholen zitting. De ledenraad keurt het beleid en de begroting op hoofdlijnen goed. De ledenraad vormt, via de voortgangscommissie, het intern toezichthoudend orgaan. De personen die het intern toezicht vormen, zijn tevens belanghebbenden bij het samenwerkingsverband en hebben dus 'dubbele petten'. Intern toezicht kan een heel belangrijke rol spelen op een moment dat het bestuur onvoldoende functioneert.

Bovendien stijgt de geloofwaardigheid van de intern toezichthouder wanneer sprake is van echte onafhankelijkheid. Het samenwerkingsverband kan duidelijker beschrijven, aan de hand van een code goed bestuur, op welke wijze de onafhankelijkheid van het intern toezicht is gewaarborgd. Hoewel we op dit moment geen aanwijzing hebben dat de uitvoering van de toezichthoudende taken niet onafhankelijk gebeurt, is onduidelijk of en hoe het samenwerkingsverband zich conformeert aan een code goed bestuur. In zijn reactie op het conceptrapport laat het bestuur weten dat het de code goed bestuur van de VO-Raad volgt en in het jaarverslag 2018 hierover rapporteert. Hiermee voldoet het aan de wet- en regelgeving.

#### **Verantwoording en dialoog**

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

##### *Verbinden van resultaten aan doelen*

Het samenwerkingsverband legt intern en extern verantwoording af in het jaarverslag en het bestuursverslag. Beide verslagen hebben een beschrijvend karakter. De informatie kan een meer verantwoordend karakter krijgen wanneer het samenwerkingsverband het bereikte in relatie brengt met de gestelde doelen en de daaruit geformuleerde speerpunten. Daarmee maakt het bestuur naar belanghebbenden duidelijk of het samenwerkingsverband zich boven, conform of onder verwachting ontwikkelt, en op welke punten bijsturing nodig is en plaatsvindt.

##### *Het bestuur voert dialoog met relevante partijen*

Het bestuur van het samenwerkingsverband communiceert actief met relevante interne en externe partners. De ondersteuningsplanraad is actief betrokken bij beleidsontwikkeling en –uitvoering. Tot nu toe laten de gemeenten in overleg zich vertegenwoordigen door een van de onderwijswethouders. Het samenwerkingsverband heeft het initiatief genomen om alle onderwijswethouders uit de regio in regulier overleg te betrekken om passend onderwijs en de onderwijszorgarrangementen nog meer en beter te kunnen uitwerken.

##### *Visie van het intern toezicht mist in het jaarverslag*

De zienswijze van het onafhankelijk toezicht op het functioneren van het samenwerkingsverband en de onderwerpen waar het intern toezicht zich op richt, ontbreekt in het jaarverslag. In zijn reactie op het conceptrapport stuurt het bestuur het jaarverslag over 2018 toe. Hierin legt de intern toezichthouder verantwoording af. Hiermee voldoet het aan de wet- en regelgeving.

## 2.4. Financieel beheer

Wij baseren ons oordeel over het kwaliteitsgebied Financieel beheer op de beoordeling van de onderliggende standaarden voor financiële continuïteit en rechtmatigheid. We geven 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 dan ook voldoende.

### Continuïteit

Wij beoordelen de continuïteit als voldoende. Zoals blijkt uit de beschikbare (financiële) informatie is er geen sprake van waarden die wijzen op een mogelijk financieel risico voor de continuïteit van het onderwijs op de korte of middellange termijn. In ons onderzoek vonden wij geen belangrijke informatie die strijdig is met dat beeld. Als gevolg van de gerichte acties het eigen vermogen terug te brengen naar een gewenst niveau heeft het samenwerkingsverband voor de periode 2017-2020 middelen beschikbaar gesteld voor een investeringsronde met als doel het versterken van passend onderwijs op de school en in de klas. Hierdoor is de rentabiliteit in die periode zichtbaar lager. De rentabiliteit zal in 2020 weer op een aanvaardbaar niveau uitkomen.

#### *Bevindingen continuïteitsparagraaf*

Door het ontbreken van de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag van 2017 kunnen wij hier geen uitspraken over doen. Het bestuur heeft inmiddels, naar aanleiding van ons conceptrapport, in het jaarverslag van 2018 de continuïteitsparagraaf toegevoegd. Deze beoordelen we als volledig.

#### *Overige bevindingen financieel*

Het algemene beeld van het financieel beheer is dat het bestuur zich bewust is van zijn financiële positie. Het bestuur realiseert zich dat er een (historisch) hoog eigen vermogen is en heeft op basis van een risicoanalyse met zijn accountant de gewenste omvang van het eigen vermogen vastgesteld. Hierop zijn acties uitgezet om een deel van deze reserves terug te brengen naar de onderwijsinstellingen door het verhogen van het budget ter ondersteuning van leerlingen, meer investeringen in deskundigheid personeel en in projecten. De planning- en controlcyclus wordt gebruikt om de meerjaren

begroting op te stellen. Uit de jaarverslaggeving blijkt niet of het bestuur de cyclus ook gebruikt als signalerings- en sturingsinstrument en daarmee een mogelijkheid geeft om tijdig bij te sturen.

#### **Doelmatigheid**

Wij geven geen oordeel over de financiële doelmatigheid. 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. In het jaarverslag over 2018 is, naar aanleiding van ons conceptrapport, wel een verantwoording over doelmatigheid opgenomen. Opvallend is echter dat het toezichthoudend orgaan het uitgangspunt heeft te streven naar een sluitende begroting (jaarverslag 2018, bladzijde 27). Daar lijkt het wat betreft doelmatigheid te gaan om goed financieel beheer. Vlak voor deze tekstpassage staat dat het ondersteuningsplan leidend is en de uitgaven hieraan worden getoetst. Dat beoordelen wij als een relevanter uitgangspunt voor intern toezicht.

#### **Rechtmatigheid**

We beoordelen de financiële rechtmatigheid voor het samenwerkingsverband als voldoende. Wij 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 het samenwerkingsverband leidt de weging van de beschikbare informatie tot een positief oordeel.

### **2.5. Afspraken over 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.

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



Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
<p>OR1 Onderwijsresultaten Het bestuur moet zich laten adviseren door twee deskundigen bij het nemen van een besluit over de toelaatbaarheid tot het vso. Dit doet het bestuur niet expliciet (artikel 17a twaalfde lid WVO en artikel 15a inrichtingsbesluit WVO).</p>	<p>Het bestuur laat zich expliciet door de voorgeschreven deskundigen adviseren bij het nemen van een besluit over een toelaatbaarheidsverklaring voor het vso. Het bestuur informeert de inspectie uiterlijk 1 mei 2019 hoe het deskundigenadvies is georganiseerd en wordt weergegeven.</p>	<p>De inspectie beoordeelt na ontvangst van de informatie van het samenwerkingsverband dat het deskundigenadvies binnen wet- en regelgeving is georganiseerd. Hiermee heeft het samenwerkingsverband de tekortkoming weggenomen.</p>
<p>KA2 Kwaliteitscultuur Het bestuur heeft het intern toezicht niet expliciet georganiseerd aan de hand van een code goed bestuur (artikel 24e WVO en artikel 103 WVO).</p>	<p>Het bestuur organiseert het intern toezicht volgens een code goed bestuur en rapporteert hierover in het jaarverslag 2018. Het bestuur informeert de inspectie wanneer dit jaarverslag is geüpload.</p>	<p>De inspectie beoordeelt na ontvangst van het jaarverslag 2018 van het samenwerkingsverband dat het interne toezicht is georganiseerd in overeenstemming met de code goed bestuur van de VO-Raad. Hiermee heeft het samenwerkingsverband de tekortkoming weggenomen.</p>
<p>KA3 Verantwoording en dialoog De intern toezichthouder legt geen verantwoording af in het jaarverslag over het toezicht op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur van het samenwerkingsverband (artikel 24e1 WVO).</p>	<p>Het bestuur voegt de verantwoording van het intern toezicht toe aan het jaarverslag 2018. Het bestuur informeert de inspectie wanneer dit jaarverslag is geüpload.</p>	<p>De inspectie beoordeelt na ontvangst van het jaarverslag 2018 van het samenwerkingsverband dat de intern toezichthouder in voldoende mate verantwoording heeft afgelegd in het jaarverslag 2018. Hiermee heeft het samenwerkingsverband de tekortkoming weggenomen.</p>
<p>FB1 Continuïteit Door het ontbreken van de continuïteitsparagraaf kunnen wij hier geen uitspraken over doen. De continuïteitsparagraaf is een verplicht onderdeel van de jaarverslaglegging (art4 lid 4 RJO) waarin een verplichte set aan gegevens is opgenomen (bijlage 3 behorend bij artikel 4 lid 4 RJO).</p>	<p>Het bestuur voegt de continuïteitsparagraaf toe in het eerstvolgende jaarverslag. Het bestuur informeert de inspectie wanneer dit jaarverslag is geüpload.</p>	<p>De inspectie beoordeelt na ontvangst van het jaarverslag 2018 van het samenwerkingsverband dat de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag 2018 is opgenomen. Hiermee heeft het samenwerkingsverband de tekortkoming weggenomen.</p>

## 3. Reactie van het bestuur

Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft aan de zorgvuldigheid waarmee de inspectie dit vierjaarlijkse onderzoek heeft uitgevoerd te waarderen.

De inspectie benoemt een aantal zaken die beter moeten en die neemt het samenwerkingsverband zo spoedig mogelijk ter hand:

- Aan de tlV's voegt het samenwerkingsverband een deskundigenverklaring toe. Het interne traject om dit te implementeren is reeds van start gegaan. Het samenwerkingsverband informeert de inspectie daarover.
- De governance van het samenwerkingsverband is een punt van aandacht. Het samenwerkingsverband kende reeds een onafhankelijk voorzitter; met ingang van januari 2019 heeft het samenwerkingsverband een persoon van buiten de eigen sector aangesteld om juist de onafhankelijkheid nog beter te benadrukken. Daarmee opereert het samenwerkingsverband binnen de Code Goed Onderwijsbestuur van de VO-raad en binnen de grenzen van het meest recente advies van de VO-raad op het punt van onafhankelijk toezicht. De uitkomst van de landelijke discussie zal worden afgewacht; daarna volgt, indien nodig en/of wenselijk, een aanpassing van de structuur.
- De continuïteitsparagraaf en een apart jaarverslag van het intern toezichhoudend orgaan zijn vanaf verslagjaar 2018 herkenbare onderdelen van het jaarverslag van het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband gaat de adviezen van de onderwijsinspectie, beschreven in dit rapport als 'kan beter', intern uitwerken en bespreken. Een belangrijk aandachtspunt voor het samenwerkingsverband daarbij is hoe tot verbeteringen te komen zonder daarbij extra bureaucratie voor de scholen te creëren; het blijft het streven van het samenwerkingsverband om zonder overbodige bureaucratie de leerlingen van zo passend mogelijk onderwijs te voorzien. Het samenwerkingsverband zoekt daarbij naar ontwikkelingsmogelijkheden die de kwaliteit ten goede komen en voor scholen en docenten herkenbaar ondersteunend zijn om iedere leerling een passende onderwijsplek te kunnen geven.

Het samenwerkingsverband geeft tenslotte aan tevreden te zijn met het eindoordeel en de vele in het rapport benoemde positieve zaken.

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

